



Hes-so
Haute Ecole Spécialisée
de Suisse occidentale
Fachhochschule Westschweiz
University of Applied Sciences
Western Switzerland

Master of Advanced Studies HES-SO
Direction des institutions éducatives, sociales et socio-sanitaires
MAS HES-SO DIS

La politique paradoxante de l'asile dans le canton de Berne

Impacts de la gestion publique sur les agents de terrain et sur les directions d'institutions

Daniel Bernasconi

Module Travail de Master

David Giaunque, professeur associé Université de Lausanne
– Directeur du travail de Master postgrade

REMERCIEMENTS

Les différentes étapes menant à la rédaction d'un travail de master postgrade supposent un important investissement en temps et en énergie de la part de celle ou de celui qui les entreprend. Mener une telle recherche en parallèle d'une vie professionnelle riche, mais jalonnée de nombreux paradoxes, s'avère une démarche difficilement réalisable sans le soutien de nombreuses personnes. C'est pourquoi je souhaite faire part de ma reconnaissance et de mes remerciements à celles et à ceux qui m'ont accompagné durant mes trois ans de formation et en particulier durant la dernière année, partiellement consacrée à cette étude.

Je pense bien sûr à mes proches, qui se reconnaîtront, et sans l'aide desquels les nombreux moments de doute auraient sans doute pu prendre le dessus et retarder l'aboutissement de ce projet.

Une part importante de mes remerciements va aussi de droit à mon directeur de mémoire, le professeur David Giauque, dont les vastes connaissances, les suggestions toujours pertinentes, la grande disponibilité et les encouragements m'ont permis d'affiner mon étude et d'éviter bien des faux-pas.

Je souhaite aussi rendre hommage à mon équipe, qui, non contente de supporter avec patience et compréhension mes nombreuses absences dues à ma formation, en a profité pour développer sa créativité et son autonomie, et ce malgré un contexte peu encourageant.

Pour conclure ces remerciements, je souhaite également témoigner ma reconnaissance aux nombreuses personnes qui ont accepté de participer à cette enquête. Leurs riches témoignages m'ont permis de mieux saisir les enjeux auxquelles les directions d'institutions font face et m'encouragent à tenter des approches que je n'avais pas encore expérimentées sur le terrain.

CITATION

*« Chaque jour, des milliers d'hommes et de femmes
font le choix de rompre avec des systèmes paradoxants.
Ils préfigurent une société nouvelle qui émerge
un peu partout dans le monde, à bas bruit.
Une société de sujets, respectueux de notre Terre-Patrie,
soucieux de bâtir un monde commun,
attentifs aux droits de l'homme et du citoyen,
**vigilants à ne jamais traiter l'homme comme un moyen
mais toujours comme une finalité.** »*

Vincent de Gaulejac et Fabienne Hanique
Le capitalisme paradoxant

RÉSUMÉ

Cette étude s'est fixé pour objectif de mettre en évidence et d'analyser les impacts sur les acteurs de terrain de l'asile des réformes engagées par les pouvoirs publics bernois. L'objectif visé par cette analyse est aussi de comprendre les attentes des agents de terrain envers leurs directions ainsi que les stratégies développées par ces dernières pour y répondre tout en assurant la pérennité de leurs institutions.

La recherche se fonde sur une démarche duale. La première approche analyse le contexte instable dans lequel les acteurs de terrain évoluent, ainsi que les outils puisés par les pouvoirs publics dans les théories de la nouvelle gestion publique. Dans un second temps, l'étude complète l'analyse scientifique par une démarche empirique conjugée en deux approches complémentaires. Un questionnaire de type quantitatif a été envoyé à tous les employés d'une des institutions partenaires du canton de Berne dans le domaine de l'asile. L'analyse des nombreuses réponses reçues permet de mettre en évidence d'importants impacts sur l'évolution des métiers ainsi que sur la motivation des agents de terrain. Après cette première démarche, l'étude s'enrichit des résultats d'une enquête basée sur des entretiens semi-dirigés, durant lesquels cinq directeurs d'institutions et une haute fonctionnaire ont été rencontrés. Cette partie de l'étude met en évidence un choc culturel, aussi bien au niveau du terrain qu'au niveau administratif. Elle présente ensuite des stratégies diverses développées par les directeurs pour remotiver leurs équipes et redonner du sens à l'action sociale, tout en faisant remonter les besoins du terrain au niveau politique.

L'étude fait finalement émerger un rôle particulier, endossé à des degrés divers par les directeurs d'institutions, celui de coach des acteurs de terrain. Cette posture ne consiste pas seulement à accompagner le changement, mais à offrir aux équipes les moyens d'une réflexion collective porteuse de sens, qui permet de mettre en évidence les nombreux paradoxes vécus sur le terrain, pour mieux les analyser et y résister en commun de façon créative. Grâce à ce partage, le directeur redevient le dépositaire des expériences et des besoins du terrain ; il peut alors légitimement les porter au niveau administratif et politique, afin de tenter de sortir de la logique très économique dans laquelle la nouvelle gestion publique a entraîné le canton de Berne.

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

ABR	Association Asile Bienne et Région
AJAM	Association Jurassienne d'Accueil des Migrants
CHS	Commission de haute surveillance du Grand Conseil bernois
KPMG	Cabinet d'audit international basé en Suisse
LAsi	Loi sur l'asile
LiLFAE	Loi cantonale bernoise portant sur l'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers
NGP	Nouvelle gestion publique
OA 2	Ordonnance 2 sur l'asile
OiLFAE	Ordonnance cantonale bernoise portant sur l'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers
ONG	Organisations non gouvernementales
OPM	Office de la population et des migrations
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
SEMI	Service des migrations du canton de Berne

TABLE DES MATIÈRES

CITATION	3
RÉSUMÉ	4
LISTE DES ABBRÉVIATIONS	5
TABLE DES MATIÈRES	6
INTRODUCTION	8
UN FIL ROUGE	8
DES RÉFORMES ET DES PARADOXES	11
PREMIÈRE PARTIE : LE CANTON DE BERNE- LE DOMAINE DE L'ASILE ET LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	14
L'ASILE DANS LE CANTON DE BERNE	14
LE CONTEXTE NATIONAL	14
L'ORGANISATION DE L'ASILE DANS LE CANTON DE BERNE	16
Un renforcement de la concurrence entre institutions	17
De la POM à la SAP – Une question de culture	19
Un audit externe et une restructuration à la POM	21
Un nouvel indicateur qui menace la pérennité des institutions	24
DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE À LA NOUVELLE GOUVERNANCE PUBLIQUE	26
LES IMPACTS PARADOXAUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE SUR LES ACTEURS DE TERRAIN	27
L'ÉVOLUTION DES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES EN SUISSE	30
LES PARTICULARITÉS DE LA GOUVERNANCE DE L'ASILE DANS LE CANTON DE BERNE	31
QUELQUES ÉLÉMENTS POUR ACCOMPAGNER LA RECHERCHE EMPIRIQUE	34
DEUXIÈME PARTIE : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	36
UN QUESTIONNEMENT ET UNE MISE EN PROBLÉMATIQUE	36
HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	37
CHOIX MÉTHODOLOGIQUE ET RECUEIL DES DONNÉES SUR LE TERRAIN	37
ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS – DIRECTIONS D'INSTITUTION ET DIRECTION DU SERVICE CANTONAL DES MIGRATIONS	37
QUESTIONNAIRE QUANTITATIF – PERSONNEL DE L'ASSOCIATION ASILE BIENNE ET RÉGION	39
TROISIÈME PARTIE : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE EMPIRIQUE	43
LE POINT DE VUE DES AGENTS DE TERRAIN – RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE	43
LA STRATÉGIE CANTONALE VUE DU TERRAIN	43
L'IMPACT DES RÉFORMES AU QUOTIDIEN	44
L'IMPACT DES COUPES BUDGÉTAIRES AU QUOTIDIEN	48
LA MOTIVATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS DE TERRAIN	49
LES ATTENTES DU TERRAIN VIS-À-VIS DE LEUR DIRECTION	53
LA VISION DE L'AVENIR À MOYEN TERME	54
LES BESOINS DU TERRAIN	57

LES POINTS DE VUE DES DIRECTIONS CONFRONTÉS À CELUI DE L'ADMINISTRATION CANTONALE	59
L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LES INSTITUTIONS ET L'ADMINISTRATION CANTONALE BERNOISE (POM) –	
UNE QUESTION DE COMMUNICATION ET DE CONFIANCE	59
AUCUNE STRATÉGIE CANTONALE ?	61
UN CHOC DES CULTURES ET SES CONSÉQUENCES	62
LA DÉFENSE DES VALEURS INSTITUTIONNELLES DANS UN CONTEXTE DÉLICAT	64
UNE CONCURRENCE EXACERBÉE ENTRE INSTITUTIONS	66
LES IMPACTS DES RÉFORMES ET DES COUPES BUDGÉTAIRES	68
DES RECETTES POUR ENCOURAGER LA MOTIVATION DANS UN CONTEXTE PARADOXANT	70
Au niveau des acteurs de terrain	70
Au niveau des directions d'institutions	71
QUE FAIRE EN TANT QUE DIRECTEUR D'INSTITUTION ?	75
LES LEVIERS POLITIQUES	76
LA PROXIMITÉ DU TERRAIN ET LA DÉFENSE DE VALEURS COMMUNES	77
LE DIRECTEUR D'INSTITUTION – UN COACH POUR LES ACTEURS DE TERRAIN	79
CONCLUSION	81
DÉCLARATION	86
ANNEXES	87
CANEVAS D'ENTRETIENS - DIRECTEURS D'INSTITUTIONS DU CANTON DE BERNE	87
CANEVAS D'ENTRETIEN - DIRECTION DU SERVICE DES MIGRATIONS DU CANTON DE BERNE	90
QUESTIONNAIRE - IMPACTS DES RÉFORMES CANTONALES SUR LE TERRAIN	91
BIBLIOGRAPHIE	97
MONOGRAPHIES	97
COURS ET CONFÉRENCES	98
ARTICLES ET PÉRIODIQUES SCIENTIFIQUES	100
AUTRES ARTICLES PÉRIODIQUES	101
RAPPORTS ET BASES LÉGALES	101

INTRODUCTION

C'est ma pratique professionnelle qui est à l'origine de cette étude.¹ Asile Bienne et Région (ABR)², l'institution dans laquelle j'évolue, constitue l'un des cinq partenaires que la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) a mandatés pour gérer l'hébergement, l'assistance et l'accompagnement psychosocial des demandeurs d'asile et des personnes admises provisoirement qui séjournent dans ce canton.

La politique suisse de l'asile est en constante évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile (LAsi) en 1981. En effet, elle subit à intervalles réguliers des révisions introduisant « *des mesures restrictives visant théoriquement à assurer une protection aux vrais réfugiés, en éliminant de la procédure d'asile les réfugiés dits économiques et les délinquants* » (Position d'Amnesty International, 2012, p. 1). Ainsi, la loi sur l'asile actuelle, datant de 1998 a subi pas moins de quinze révisions en l'espace de dix-sept ans, ce qui n'a pas été sans répercussions au niveau cantonal, tant pour les acteurs de terrain que pour les usagers.

Au niveau bernois, notons, à l'instar de Giauque et Emery (2008, p. 17), que ce canton fit partie des pionniers de la nouvelle gestion publique (NGP) en Suisse; c'est avant tout la volonté de réaliser des économies et de combattre les déficits qui a poussé Berne dans la voie des réformes de la gestion publique (idem, p. 55).

UN FIL ROUGE

Cette étude se propose de questionner les stratégies cantonales après avoir analysé les impacts des réformes sur les agents de terrain. Dans une première partie consacrée à l'évolution du secteur de l'asile en Suisse et dans le canton de Berne, je vais commencer par évoquer l'évolution de ces stratégies. Après avoir fait le point sur le contexte mouvant de l'asile, tant au niveau national que cantonal, je m'arrêterai sur le transfert

¹ Je dirige la Clé, un foyer d'accueil pour migrants (demandeurs d'asile et personnes admises provisoirement) en ville de Bienne. Ce foyer est géré par l'association Asile Bienne et Région (ABR), sur mandat des autorités cantonales bernoises.

² ABR est une association de droit privé sans but lucratif, qui gère actuellement sept foyers d'accueil et trois antennes régionales, le tout étant principalement situé dans la région Jura bernois – Bienne – Seeland. L'institution emploie une centaine de collaborateurs.

de compétence évoqué ci-dessus entre la SAP et la POM, afin d'en comprendre les raisons et les conséquences, tant au niveau de l'administration cantonale que du terrain. J'analyserai également le choix de cette nouvelle direction de renforcer la concurrence entre les institutions actives dans ce domaine.

Je ferai également le point sur les pressions que l'administration cantonale subit elle-même de la part du monde politique, pressions qui se sont matérialisées entre autres par un audit externe et par une enquête approfondie entreprise par une commission de haute surveillance du Grand-Conseil bernois. Ceci entraînera le lecteur à s'intéresser aux contrecoups de cette influence politique sur les acteurs de terrain.

A la suite de cette première étape concentrée sur l'évolution du domaine de l'asile dans le canton de Berne, je présenterai les outils d'activation que les autorités cantonales puisent dans la nouvelle gestion publique. Un état des lieux de la littérature scientifique sera également présenté en lien avec la NGP. J'aborderai la thématique des relations politico-administratives, afin de mieux comprendre l'emprise de la politique sur les décisions que prend l'administration et sur leurs liens avec les acteurs de terrain. Ceci permettra de prendre en compte l'abondance d'injonctions paradoxales que la mobilisation des outils de la NGP entraîne pour des agents de terrain, *« qui vivent comme une rupture brutale le fait de devoir se mettre au service de nouvelles valeurs comme l'efficacité, la rentabilité, l'évaluation performative, la culture des résultats (...), l'adaptation au marché »* (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 28). Nous nous intéresserons à cette contradiction entre les valeurs traditionnelles du service public et celles que véhicule la NGP, contradiction qui peut entraîner sur le terrain l'émergence de phénomènes tels que *« la perte de sens, la démotivation et le mal-être au travail »* (Idem, p. 28).

L'enquête empirique, réalisée en deux parties, permettra quant à elle de présenter en détail les impacts des réformes cantonales sur les agents de terrain. Dans un premier temps, ce thème sera abordé du point de vue des conséquences ressenties par les employés de l'institution dans laquelle j'évolue ; je m'intéresserai à leurs valeurs, à leurs motivations et à leur attentes envers leur direction durant cette période faite d'incertitudes. Puis, seront présentées les perceptions et les analyses de directeurs

d'institutions partenaires du canton de Berne envers les impacts des réformes cantonales. J'évoquerai les méthodes et les ressources qu'ils convoquent pour maintenir la motivation au sein de leurs institutions. Comment procèdent-ils pour « *ne pas démobiliser les professionnels* » et comment gèrent-ils la « *solitude des cadres* »³, alors qu'ils sont pris en tenaille entre des exigences administratives paradoxales, la lutte pour la pérennité de leur institution et la recherche de sens de leurs équipes ? La stratégie consistant en un délicat « *équilibre entre plaisir et souffrance au travail* »⁴, je m'intéresserai à celle que développent ces directeurs pour favoriser leur créativité.

Afin d'ouvrir le champ de l'analyse au point de vue de l'administration cantonale, il sera intéressant d'associer ces points de vue à celui d'une haute fonctionnaire de la POM, qui subit elle aussi, nous en serons témoins, des pressions au niveau politique et économique. Comme le constatent Giaque, Resentera et Siggen (2009a, p. 761), les managers publics ont certes obtenu plus de marge de manœuvre dans leurs activités, mais ils constatent une augmentation importante, en parallèle, du contrôle politique s'exerçant sur eux.

Par ailleurs, pour élargir la problématique bernoise, la réflexion sera enrichie par les perceptions du coordinateur en matière d'asile du canton du Jura, canton dans lequel « *les idées développées dans le cadre de la NGP ont rencontré beaucoup moins d'échos* » (Giaque et al. 2009b, p. 109) que dans le canton de Berne.

La présentation et l'analyse des données empiriques permettront finalement de prendre du recul par rapport à la fonction de direction d'une institution et de proposer quelques pistes et recommandations au niveau stratégique, favorisant une attitude pertinente dans un domaine marqué par des réformes perpétuelles et un manque caractérisé de moyens. Comment « *jouer avec cet ensemble d'outils inapplicables et se reconstituer ainsi des marges d'autonomie que les nouvelles formes d'organisation du travail avaient remises en cause* » (Dupuy, 2015, p. 157) ? L'auteur nous suggère sans doute une piste que les directions d'institutions feront bien de creuser, celle de la « *trilogie systémique*,

³ J. Libois. Analyse de l'activité professionnelle. Cours. HES-SO, Genève. 28 septembre 2012.

⁴ I. Kolly Ottiger, Visions stratégiques. Cours. HES-SO, Lausanne. 18 septembre 2014.

confiance, pouvoir, éthique, [qui], pour difficile qu'elle soit à réaliser, est sans doute constitutive d'un management crédible et apaisé » (Idem, p. 170).

DES RÉFORMES ET DES PARADOXES

Dans le domaine de l'asile, un changement de direction a eu lieu en 2003, permettant le transfert de l'Office de la population et des migrations (OPM) de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à la direction de la police et des affaires militaires (POM). Cette fusion fut présentée alors comme une simple démarche de rationalisation évitant les doublons entre ces deux directions, mais des craintes étaient émises par certains acteurs de terrain et par certains observateurs, quant aux impacts qu'elle pouvait engendrer à long terme, tant au niveau culturel qu'au niveau opérationnel. Les impacts de ce changement auraient-ils été sous-estimés au moment de la prise de décision ; notons à ce propos que « *la dimension culturelle a été longtemps la grande absente des stratégies de réformes de la NGP* » (Giauque & Emery, p. 73).

Ces évolutions politiques ont par ailleurs été accompagnées par des restrictions économiques importantes, liées en grande partie au mode de financement des prestations d'assistances dans le domaine de l'asile. Une révision de l'Ordonnance 2 sur l'asile (OA 2), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, a ainsi créé un lien entre le taux de *personnes admises provisoirement* et de *réfugiés* statutaires exerçant une activité lucrative d'une part, et la taille de l'enveloppe budgétaire que les cantons perçoivent de la Confédération pour assurer les prestations d'assistances aux *demandeurs d'asile* d'autre part. Concrètement, plus le taux des deux premières catégories de personnes exerçant une activité lucrative est élevé, plus l'enveloppe budgétaire allouée par la Confédération pour l'encadrement de la troisième catégorie est élevée, et vice-versa.

Le canton de Berne se trouve hélas dans la catégorie des mauvais élèves en relation à ce nouvel indicateur, car le taux des réfugiés statutaires et des admis provisoirement en emploi y est particulièrement faible. En conséquence de ce nouveau mode de calcul, la Confédération a donc diminué l'enveloppe allouée au canton de Berne pour l'encadrement des demandeurs d'asile de quelque 13% (Augenauf-Bulletin 81, 2014, p.

5)⁵. Le canton de Berne a quant à lui décidé de répercuter intégralement ces coupes sur les institutions partenaires à partir du 1^{er} janvier 2014, en choisissant de les concentrer sur la *première phase*⁶ du séjour des usagers, la *deuxième phase* étant quant à elle relativement épargnée.

A ces changements imposés par la Confédération s'est ajouté l'intervention d'une commission de haute surveillance du Grand Conseil bernois (CHS), qui, le 19 février 2013, a commencé à enquêter sur la gestion du domaine de l'asile dans le canton, car elle avait constaté que la politique d'asile s'y était trouvée « *au centre de l'intérêt public* » (CHS, 2014, p. 4), après avoir fait l'objet de commentaires dans les médias et d'interventions parlementaires diverses. L'action de cette commission a eu des impacts importants sur le mode de gouvernance de l'OPM, qui s'est doté d'un état-major et a sensiblement augmenté ses moyens de contrôle et de pression exercés sur ses partenaires.

Les institutions ont ainsi vécu de nombreuses étapes d'adaptations liées à des stratégies fédérales et cantonales, pour lesquelles elles n'ont pas été consultées, bien qu'elles aient été profondément impactées au niveau du travail de terrain. Les décisions que l'administration cantonale a prises en 2013 et en 2014, ainsi que la façon dont elles ont été communiquées aux institutions, ont eu des conséquences importantes sur le fonctionnement de ces dernières, allant même jusqu'à menacer leur pérennité. Ainsi, ABR a dû procéder à deux vagues de licenciements entre fin 2013 et mi 2014 ; une partie du personnel restant a dû réduire son taux d'activité ; il a aussi fallu diminuer sensiblement les prestations aux usagers, qui étaient déjà modestes avant ces changements. L'institution s'est donc retrouvée en 2014 avec des équipes plus petites et un personnel désorienté, dont les moyens et la marge de manœuvre avaient été fortement réduits.

Le lecteur l'a bien compris, mon vécu personnel m'a poussé à constater un certain nombre de phénomènes auxquels les acteurs de terrain semblent être confrontés. La

⁵ Traduction personnelle

⁶ La première phase d'hébergement consiste à accueillir les usagers dans des foyers, afin de leur permettre de se préparer à un déménagement en appartement (deuxième phase). Les résidents séjournent entre six et douze mois dans un foyer, parfois plus, parfois moins, selon l'évolution de leur statut légal en Suisse.

prépondérance du contrat de prestations et son utilisation à des fins politiques par les autorités cantonales en est un, tout comme la mise en concurrence et en compétition des institutions entre elles, que favorise le choix du canton de recourir à l'appel d'offres pour la gestion du domaine de l'asile. En outre, notons que cette concurrence a été exacerbée par la décision des autorités cantonales de confier de nouveaux mandats à une société à but lucratif (ORS Service AG), au détriment de partenaires de longue date.

Ces nombreuses réformes cantonales ont-elles eu des impacts sur le développement des institutions et sur la motivation des agents de terrain, qui se sont vu confier de plus en plus de nouvelles tâches administratives, tout en subissant des contrôles toujours plus nombreux. D'une manière plus large, il semble que le métier a évolué en parallèle avec les réformes décidées dans ce domaine d'activité. Or, comme le constatent Emery et Giauque, les motivations des agents de terrain sont étroitement liées aux valeurs du service public ; *« les normes, règles, procédures bureaucratiques, voire les nouveaux contrôles engendrés par les réformes en cours, peuvent empêcher les acteurs de réaliser leurs attentes professionnelles (...), voire même les faire pénétrer dans des univers de valeurs qui ne sont pas compatibles avec celles qui fondent le PSM⁷ »* (Emery & Giauque, 2012, p.168). Les auteurs notent qu'un tel contexte peut engendrer de la souffrance au travail, de la résignation professionnelle, de la déception et du stress professionnel.

Il s'avérera donc intéressant de procéder à une réflexion analytique spécifique, afin de répondre à ce questionnement grâce aux données empiriques récoltées sur le terrain de l'asile dans le canton de Berne. Cette réflexion doit me permettre de procéder à une indispensable *« conversion du regard »⁸*, en sortant de mon rôle de praticien pour endosser celui de chercheur. Une telle enquête sur son propre terrain peut cependant s'avérer périlleuse, d'où l'importance de l'humilité avec laquelle je l'aborde. C'est avant tout les données récoltées sur le terrain et le résultat de lectures scientifiques qui permettront de répondre aux interrogations de l'enquête.

⁷ Public Service Motivation : ce qui motive les agents du public est principalement de « faire le bien », de contribuer au bien-être de la société.

⁸ N. Tafferant. Méthodologie du travail de master. Cours HES-SO, Lausanne. 11 mars 2014.

PREMIÈRE PARTIE : LE CANTON DE BERNE— LE DOMAINE DE L’ASILE ET LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

L’ASILE DANS LE CANTON DE BERNE

LE CONTEXTE NATIONAL

Si, aux termes de l’article 121 de la Constitution fédérale, la gestion des personnes issues du domaine de l’asile est de la compétence de la Confédération, la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l’asile (LAsi) entraîne la délégation aux cantons d’un certain nombre de tâches et de compétences.

La Confédération reste compétente pour les questions de procédures d’asile, pour la répartition des demandeurs d’asile entre les cantons ainsi que pour la gestion des centres d’enregistrement et de procédure fédéraux. Les cantons, quant à eux, sont compétents en matière d’octroi de l’aide sociale, d’hébergement et de soins médicaux aux demandeurs d’asile. L’article 22 OA 2 prévoit que la Confédération indemnise les cantons au moyen d’un forfait global pour ces missions qu’elle leur délègue. En 2012, le canton de Berne percevait ainsi, selon le rapport de la CHS (2014, p. 7), une enveloppe de 55 francs par nuitée. Cette enveloppe doit permettre la prise en charge des frais d’hébergement, de l’aide sociale et de santé des usagers. Les cantons perçoivent également un forfait de 1 120 francs par demande d’asile pour couvrir leurs frais administratifs.

Notons, à l’instar des membres de la CHS (2014, p. 7), que « *la politique de l’asile porte depuis des années la marque des modifications successives des bases légales au niveau fédéral. La loi sur l’asile édictée en 1998 a été partiellement révisée une quinzaine de fois, la dernière en date étant la révision urgente adoptée en votation populaire le 9 juin 2013. Cette révision a posé les bases légales devant permettre à la Confédération d’héberger les requérants d’asile dans des centres d’accueil fédéraux et d’accélérer les procédures.* »

A l'échelon fédéral, le domaine de l'asile est ainsi en perpétuel mouvement. Certains partis politiques l'instrumentalisent aussi à des fins électorales. On assiste en Suisse à une « *hiérarchisation des dépendances* »⁹ ; les besoins liés au vieillissement sont moins remis en question que ceux d'autres catégories de la population, tels que les chômeurs, les invalides ou les migrants, pour lesquels les abus sont stigmatisés. Ceci explique probablement le bas niveau de l'enveloppe que la Confédération verse aux cantons pour la gestion de ce domaine d'activité.

La situation s'est ainsi aggravée à partir du 1^{er} avril 2013 pour certains cantons, lorsque l'Ordonnance 2 sur l'asile du 11 août 1999 a été à nouveau révisée pour y introduire un nouvel indicateur. En effet, cette révision prévoit des « incitations pour une meilleure intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail » (Solidarité sans frontière, 2014, p. 4). Ainsi, la Confédération décide de récompenser les cantons qui encouragent l'activité de cette catégorie de personnes en augmentant le forfait global qu'ils perçoivent pour les demandeurs d'asile ; dans le même temps, les cantons dans lesquels les réfugiés et les personnes admises provisoirement sont le moins actifs sont pénalisés par une baisse du forfait global dévolu aux demandeurs d'asile. Cette pratique entre cependant en résonance avec l'essor de l'État social actif (Bonvin, 2012), opposé à l'État social dit passif. Pour le premier, l'inactivité de l'individu est clairement perçue défavorablement. On peut cependant s'étonner d'un certain paradoxe, à l'instar d'*Augenau* (2014, p. 5), dont le bulletin souligne qu'on associe ainsi des politiques qui n'ont rien à faire ensemble¹⁰ ; ce sont en effet les demandeurs d'asile qui sont pénalisés pour le manque d'activité des réfugiés statutaires, c'est-à-dire de ceux qui les ont précédés. De manière très paradoxale, la Confédération décide de faire peser sur une catégorie d'étrangers – les demandeurs d'asile – le manque d'activité d'une autre catégorie d'étrangers – les réfugiés statutaires ; ainsi, de manière concrète, les cantons dont les réfugiés statutaires sont le moins actifs sur le marché de l'emploi se voient privés de moyens importants facilitant l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile, dont certains vont un jour se voir accorder le statut de réfugié.

⁹ J.-M. Bonvin. Politiques sociales. Cours. HES-SO, Lausanne. 27 septembre 2012.

¹⁰ Traduction personnelle

Pour le canton de Berne, mauvais élève selon le nouvel indicateur fédéral, la conséquence est sensible, puisqu'il a subi une baisse du forfait global relatif aux demandeurs d'asile et aux personnes admises provisoirement de plus de 12%, comme l'affirme Markus Aeschlimann, chef du Service des migrations et de l'état civil (cité par Solidarité sans frontières, 2014, p. 4).

A ce stade de l'étude, il paraît donc important de mieux comprendre comment le domaine de l'asile est organisé dans ce canton et comment ses autorités ont géré l'application de ce nouvel indicateur imposé par la Confédération.

L'ORGANISATION DE L'ASILE DANS LE CANTON DE BERNE

Les actes législatifs qui régissent le domaine de l'asile dans le canton de Berne sont principalement la loi du 20 janvier 2009 portant sur l'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE), ainsi que l'ordonnance du 14 octobre 2009 portant sur l'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE). Ainsi, comme le précise l'article 3, alinéa 1 LiLFAE, c'est à la Direction de la police et des affaires militaires (POM) qu'incombe l'octroi de l'aide sociale aux demandeurs d'asile et aux personnes admises provisoirement séjournant depuis moins de sept ans en Suisse.

Après l'entrée en vigueur de la LiLFAE, la responsabilité de l'octroi de l'aide sociale aux usagers du domaine de l'asile a été transférée des communes bernoises à la POM, et plus précisément à son Service des migrations (SEMI). Celui-ci a fait usage de la possibilité que lui offrait la loi (Art. 7 OiLFAE et art. 4 LiLFAE) de déléguer cette mission par contrats de prestations à des institutions publiques ou privées. A cette époque, dans le cadre de la stratégie de l'asile 2012¹¹, l'OPM a choisi de travailler avec quatre partenaires, qui étaient tous actifs de longue date dans ce domaine à l'échelon cantonal, et de répartir géographiquement leur rayon d'action : l'Asylkoordination de la ville de Thoune dans l'Oberland, l'association ABR dans le Jura bernois et le Seeland, le centre de

¹¹ « Cette stratégie 2012 a fini dans un tiroir sans avoir été remplacée après le changement à la tête du SEMI et le départ de quelques personnes-clés. Ce n'était pas la première à ne pas être suivie d'effets » (CHS, 2014, p. 24)

compétence pour l'intégration de la ville de Berne et l'aide aux réfugiés de l'Armée du Salut dans le Mittelland.

L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile sont divisés en deux phases dans le canton de Berne :

En 1^{ère} phase, les usagers sont logés dans des hébergements collectifs, c'est-à-dire des centres d'accueil. Le canton de Berne en compte actuellement vingt-cinq, selon les données officielles (Site web de la POM, 04.03.2015). Durant ce séjour, comme le précise la même source, les résidents sont familiarisés avec les usages de la vie quotidienne en Suisse et amenés à vivre de façon aussi autonome que possible.

Dans une seconde phase, les usagers sont accueillis dans des appartements situés sur tout le territoire cantonal.

Les institutions partenaires du canton sont toutes actives dans les deux phases, sauf le centre de compétence pour l'intégration de la ville de Berne, qui s'est limité à la 2^e phase.

L'ordonnance de direction du 29 avril 2010 sur le calcul de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile, précise que les institutions partenaires perçoivent un forfait par demandeur d'asile et par jour pour assurer leur mission d'assistance, d'accompagnement et d'hébergement. Les contrats de prestations sont différents pour la 1^{ère} et la 2^e phase d'hébergement, car les conditions matérielles diffèrent (art. 9 de l'ordonnance de direction de la POM).

Ainsi, pendant de nombreuses années, les autorités cantonales ont collaboré avec les mêmes partenaires dans le cadre de ces contrats de prestations, ce qui offrait un élément de stabilité dans un domaine touché par de fréquentes adaptations législatives. Cette stratégie a cependant évolué en 2012, lorsque le canton a commencé à collaborer avec une nouvelle entreprise.

UN RENFORCEMENT DE LA CONCURRENCE ENTRE INSTITUTIONS

C'est ainsi qu'en janvier 2012, la POM a décidé d'ajouter un partenaire à la liste susmentionnée, en confiant la gestion d'un centre d'hébergement d'urgence à l'entreprise privée à but lucratif ORS Service AG, et ce « *sans lancer d'appel d'offres*

public » (Moser, 2012)¹². Selon ce journaliste, le Conseiller d'État avait justifié ce manquement par la situation d'urgence qui régnait à l'époque. Le directeur de l'aide aux réfugiés de l'Armée du Salut, à qui aurait logiquement dû revenir le mandat, si l'on se fondait sur la géographie, estimait quant à lui que « *la pression de devenir encore moins cher [était] énorme* »¹³ (cité par Moser, 2012), sous-entendant, toujours selon Moser, que « *l'ORS profitait de s'engouffrer dans une brèche pour faire des économies dans l'aide sociale attribuée aux usagers* ».

A ce jour, ORS Service AG n'est actif qu'en 1^{ère} phase de séjour des demandeurs d'asile.

Ces pressions financières avaient déjà conduit certaines œuvres d'entraide à désertir ce secteur d'activités dans le canton de Berne, comme le laissait entendre un ancien membre de la direction de Caritas : « *Les appels d'offres sont lancés à un rythme toujours plus rapide et leurs conditions sont de plus en plus dures. Les mandats se résument à une simple gestion de la misère* »¹⁴ (cité par Moser, 2012).

Notons à ce propos qu'une motion parlementaire lancée par un député radical exigeait clairement le renforcement de la concurrence au niveau de la prise en charge des demandeurs d'asile. La motion Kneubühler, déposée le 6 septembre 2012, a finalement été adoptée le 24 janvier 2013 au Grand Conseil avec une majorité de 104 voix pour, 18 contres et 6 abstentions. Le texte accepté affirmait ainsi qu'il fallait « *s'opposer à toute velléité de réserver cette tâche ultra-sensible aux seules organisations d'utilité publique* » (Grand Conseil du canton de Berne, 2013, Wortlautdokument, affaire 2012.1171, p. 1).

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a souligné « *qu'en plus d'exigences nécessaires pour garantir la sécurité, la rentabilité et les instruments de contrôle des cahiers des charges [étaient] des éléments capitaux lors de l'appel d'offre* » (Grand Conseil, 2013, p. 2). Le gouvernement termine sa réponse en confirmant refuser expressément une restriction des appels d'offres aux seules œuvres d'entraide, car elle serait en contradiction avec l'article 4 LiLFEA.

Il convient de s'arrêter brièvement sur les éléments que le gouvernement bernois entend mettre en évidence dans les futurs appels d'offre : la sécurité, la rentabilité et les

¹² Traduction personnelle

¹³ Traduction personnelle

¹⁴ Traduction personnelle

instruments de contrôle. Il n'est ainsi nulle part fait mention de la qualité de l'accompagnement psychosocial des usagers ; seuls des indicateurs quantitatifs (rentabilité et instruments de contrôle) et politiques (sécurité) sont évoqués. Or, comme le soulignent Gaulejac et Hanique, l'appel d'offre « *prive les acteurs de leur possibilité de choisir par eux-mêmes, au moyen de la discussion, de la négociation et de la régulation* » (2015, p. 136). Il s'agit pour les institutions d'acquérir rapidement de nouvelles compétences, puisque « *l'essentiel n'est plus de bien faire, mais de bien vendre* » (Gaulejac & Hanique, p. 136). Toutes n'ont pas nécessairement les moyens d'acquérir cette compétence ; ce système a donc « *tendance à pénaliser les plus petites structures* » (Idem, p. 137) au profit des organisations d'une certaine taille, ce dont l'entreprise ORS, active à l'échelon fédéral, dans plusieurs cantons et même à l'étranger, tire profit.

On constate ainsi que les autorités cantonales bernoises ont volontairement encouragé la concurrence entre institutions dans le domaine de l'asile ; ce phénomène est relativement récent, puisque le canton avait collaboré avec peu ou prou les mêmes institutions pendant une assez longue période. Il paraît donc intéressant de s'interroger sur les raisons qui ont favorisé cette évolution ; à ce propos, interrogeons-nous sur un événement passé presque inaperçu en 2003, mais qui a sans doute entraîné un changement de culture au sein des autorités bernoises en charge de l'asile.

DE LA POM À LA SAP – UNE QUESTION DE CULTURE

A ce stade, il convient donc de procéder à un petit retour en arrière, car la POM n'a pas toujours été compétente en matière d'action sociale dans le domaine de l'asile. Cette mission était dévolue à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) jusqu'en 2003. Jusqu'à cette année-là, la POM s'occupait des auditions des demandeurs d'asile ainsi que de l'organisation du retour de ceux qui avaient été déboutés, alors que l'hébergement, l'aide sociale, l'accompagnement et la répartition des usagers sur le territoire cantonal étaient du ressort de la SAP. Le Grand-Conseil bernois a souhaité procéder à un changement important en acceptant, par 96 voix contre 70, durant sa session de septembre 2000, une motion déposée par l'actuel directeur de la POM.

Comme le relève le communiqué de presse cantonal du 24 septembre 2002¹⁵, les objectifs de ce changement consistaient à proposer une posture homogène dans le domaine de l’asile, à ne parler que d’une seule voix face à la Confédération, aux communes et aux usagers, à élargir la possibilité de lier l’octroi de l’aide sociale aux décisions de renvoi, à trouver une meilleure coordination dans la gestion des demandeurs d’asile « récalcitrants », tout comme à favoriser la concentration sous un même toit des retours volontaires et des renvois forcés.

Il n’en demeure pas moins que des doutes quant à la pertinence d’une telle mesure étaient aussi émis au niveau politique. Ainsi, dans leur prise de position officielle du 16 décembre 2002, un parti écologiste bernois estimait que l’action sociale et la santé n’étaient pas des missions policières, car l’action sociale poursuit des objectifs différents de ceux de la police des étrangers (Grünes Bündnis, 2002). Le communiqué de ce parti évoque le fait que la séparation de l’action sociale et de la police avait conduit à une professionnalisation dans les deux domaines, et que cette fusion provoquerait une diminution de la qualité et de l’efficacité de l’accompagnement des usagers.

Comme le relève le quotidien *Bund* dix ans après les faits, « nous pouvons le constater clairement : il existe un fossé entre la POM, qui met l’accent avant tout sur la sécurité, et les [institutions] partenaires de longue date, qui placent l’accompagnement des demandeurs d’asile au premier plan »¹⁶ (Kollbrunner, 2013a).

Bien que la majorité des membres du groupe de projet qui s’est saisi de cette question fût en faveur du maintien de la séparation des tâches entre les deux directions, la majorité de la commission du Grand-Conseil s’est prononcée en faveur de la fusion, comme l’indique le communiqué de presse cantonal du 7 mai 2003.

Parmi les hypothèses formulées par cette étude, l’une d’elles suppose que l’aspect culturel lié à cette fusion a été sous-estimé par la majorité du Grand Conseil. Dans ce contexte, il sera intéressant de vérifier si cette hypothèse est confortée par l’enquête menée sur le terrain.

¹⁵ Traduction personnelle

¹⁶ Traduction personnelle

Ce retour en arrière nous permet de constater que cette fusion, qui, selon ses promoteurs, devait être indolore et n'avoir que des avantages, a entraîné des problèmes culturels entre la POM et ses partenaires, mais aussi au sein même de la POM. A ce propos, notons que, des années plus tard, ce fossé culturel était encore relativement présent, puisque de nombreux cadres du SEMI ont quitté leur poste, laissant un vide difficile à combler en matière de compétence et de connaissances-métier. C'est ce qu'un audit externe a constaté en 2012. Intéressons-nous plus en détails à ses résultats.

UN AUDIT EXTERNE ET UNE RESTRUCTURATION À LA POM

Entre fin 2010 et début 2012, plusieurs personnes-clés ont quitté leur poste au sein de la POM, notamment le responsable du SEMI, dont la succession a été assurée à partir du mois de juin 2011 (CHS, 2014, p. 8). C'est à cette époque, précisément en mars 2012, que l'OPM a décidé de charger le cabinet de conseil KPMG d'un audit externe, consistant à analyser les processus internes de l'office. A l'issue de ses travaux, le cabinet d'audit a constaté entre autres « *des problèmes dans les flux financiers, les structures d'organisation et l'activité de contrôle* » (CHS, 2014, p. 10). Il finit par recommander à la POM de supprimer les garanties de déficit dont les institutions partenaires bénéficiaient sans bases légales, recommandation que la POM a suivi lors de l'élaboration des contrats de prestations pour l'année 2013. Comme le relève le rapport de la CHS, les partenaires contractuels n'ont plus touché de forfait d'intégration à partir de mars 2012, là aussi faute de base légale.

Le cabinet d'audit a aussi relevé le fait que « *le savoir-faire [s'était] perdu au départ* » (CHS, 2014, p. 18) des personnes-clés qui maîtrisaient la gestion des flux financiers du SEMI. Par ailleurs, les membres de la CHS constatent que « *les contrats de prestations ne sont pas standardisés et [qu'] ils manquent parfois de clarté* » (CHS, 2014, p. 20), tout comme ils notent que l'OPM « *se borne à mener des contrôles limités auprès de ses partenaires contractuels* » (CHS, 2014, p. 20). Ils jugent par ailleurs « *particulièrement choquant que dans un cas, un prestataire ait lui-même formulé son contrat. Le principe de l'égalité de droit commande que pour la même prestation, les contrats soient identiques* » (CHS, 2014, p. 21).

En réaction à ces reproches émanant du cabinet d'audit externe et de la commission du Grand-Conseil, l'administration cantonale a pris des mesures en engageant des inspecteurs de la migration, ayant pour tâche de mener des contrôles dans différents domaines, tels que des inspections dans les centres d'hébergement ou le fait de veiller à l'application des contrats de prestations. Ces contrats ont par ailleurs été « *entièrement reformulés* » et leurs « *conditions sont les mêmes pour tous les partenaires contractuels* » (CHS, 2014, p. 20). Si les membres de la CHS saluent la mise en place de contrôles des partenaires, ils estiment toutefois que certaines questions se posent quant à leur ampleur.

En ce qui concerne l'évolution des rapports entre l'OPM et les institutions partenaires, ils constatent que la plupart de ces dernières « *expriment leur défiance et formulent des critiques à l'encontre de l'OPM* » (CHS, 2014, p. 23). Si la collaboration est difficile, c'est en grande partie, toujours selon ces mêmes personnes, car « *l'OPM ne s'est doté d'aucune stratégie dans le domaine de l'asile qui soit de nature à désigner clairement les buts du canton dans son rôle de mandant et de définir clairement les délais dans lesquels les objectifs doivent être atteints, et avec quels moyens* » (CHS, 2014, p. 23). En effet, les membres de la CHS notent qu'un « *début de stratégie avait certes été défini, mais jamais mis en application* » (CHS, 2014, p. 23). Ils constatent que cette absence de stratégie a eu des conséquences néfastes (CHS, 2014, p. 24) :

- Le nombre de prestataires a toujours changé sans raison logique
- En septembre 2011, l'OPM informe les partenaires contractuels que les mandats feraient désormais l'objet d'un appel d'offres, alors même que les partenaires avaient appris un mois plus tôt que l'OPM avait l'intention de poursuivre la collaboration avec eux en 2012
- Les frais engagés par l'OPM pour la sécurité ont augmenté radicalement ; ils se sont ainsi chiffrés à 1,65 millions de francs pour le premier semestre 2013

Les membres de la CHS estiment également que « *l'absence de stratégie ne peut être compensée par l'élaboration de directives* » (CHS, 2014, p. 24), directives qui se sont multipliées durant les dernières années et qui entraient en vigueur dans des délais trop courts ; nombre de ces circulaires concernaient un niveau purement opérationnel. Comme le relève un article de presse, « *le SEMI a renoncé à son idée de ne pas s'immiscer*

dans les activités opérationnelles. Il a édicté des directives, qui réglaient de manière nouvelle l'accès au foyers d'accueil du canton, il a prescrit aux partenaires la façon dont ils devaient procéder aux contrôles de présence [des résidents] »¹⁷ (Kollbrunner, 2013a). Le journaliste rappelle que ceci allait à l'encontre de la stratégie asile 2012, qui prévoyait que *« le canton n'était compétent que pour le pilotage, le financement et les contrôles, alors que les institutions partenaires l'étaient pour le niveau opérationnel »*¹⁸ (Kollbrunner, 2013a). Les institutions partenaires ont dès lors fait face à ce que Gaulejac et Hanique qualifient de *« prescriptophrénie galopante »* (2015, p. 20), une véritable maladie de la prescription.

Par ailleurs, les membres de la CHS constatent des problèmes liés aux contrats de prestations de 2013, *« qui n'ont été envoyés aux partenaires pour signature que le 12 décembre 2012, donc à peine trois semaines avant leur entrée en vigueur »* (CHS, 2014, p. 26). Il faut également relever le fait que les contrats aient parfois contenu des changements qui n'avaient pas été préalablement communiqués ; d'où le rappel dans le rapport de la CHS de la nécessité que *« les parties concernées soient entendues avant que ne soient prises les décisions qui ont un impact direct sur l'accomplissement des tâches »* (CHS, 2014, p. 26).

Concernant le grand nombre de directives émises par les autorités cantonales, le rapport relève que *« l'OPM a continuellement émis des directives à des sujets divers »* (CHS, 2014, p. 26), ce qu'elle juge inutile.

Ce document mentionne également des problèmes de communication entre l'OPM et les institutions partenaires, en particulier le fait que les traditionnelles tables rondes n'étaient plus guère organisées que sporadiquement (CHS, 2014, p. 25). Quant au contrôle des partenaires, même s'il est conforme au droit, les membres de la CHS estiment que sa portée doit être définie *« pour qu'il soit conforme à la proportionnalité et utile »* (CHS, 2014, p. 27) ; ils relèvent également que les contrôles seront mieux acceptés s'ils se déroulent selon des critères homogènes et transparents.

¹⁷ Traduction personnelle

¹⁸ Traduction personnelle

Les audits externes ont donc mis le doigt sur de nombreux dysfonctionnements au sein de l'OPM ainsi que sur la démesure des moyens de contrôle et des directives que devaient subir les institutions partenaires du canton de Berne. Cependant, une autre influence externe a eu un impact important sur ces institutions dès la fin de l'année 2013 ; elle est liée à la révision de l'Ordonnance 2 sur l'asile au niveau de la Confédération.

UN NOUVEL INDICATEUR QUI MENACE LA PÉRENNITÉ DES INSTITUTIONS

Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'espace consacré au contexte national, la Confédération a introduit un nouvel indicateur qui influence le niveau de l'enveloppe qu'elle verse aux cantons pour assurer l'aide sociale, l'accompagnement et l'hébergement des demandeurs d'asile après la révision de l'Ordonnance 2 sur l'asile du 11 août 1999, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, et qui a entraîné une baisse du forfait global de plus de 12% pour le canton de Berne (cf. supra). En effet, selon les chiffres rassemblés par le quotidien *Berner Zeitung*, dans le canton de Berne, seuls 21,3% des réfugiés statutaires aptes au travail exercent une activité lucrative ; ce taux est de 35,3% pour les personnes admises provisoirement. Ces chiffres s'avèrent être les plus mauvais de tous les cantons alémaniques (Sommer, 2014).

Comme le relève un rapport de Solidarité sans frontières, le canton se borne à répercuter les pénalités qui résultent du manque d'intégration des réfugiés statutaires sur les institutions partenaires (2014, p. 4). Ces dernières sont donc contraintes de faire à leur tour des économies, en réduisant sensiblement leur personnel et leurs prestations, en particulier en limitant drastiquement l'accès aux cours de langue pour les demandeurs d'asile. « *Cette mesure est contreproductive, car les chances sur le marché du travail après la fin de la procédure d'asile sont conditionnées par le niveau d'apprentissage de la langue* » (Solidarité sans frontières, 2014, p. 4). Il s'agit là d'un paradoxe important lié à l'introduction de ce nouvel indicateur, puisque sa conséquence à long terme risque fort d'être une intégration encore moins bonne des réfugiés sur le marché du travail. Voici un bon exemple de ce que Gaulejac et Hanique qualifient « *d'injonction paradoxale* » (2015, p. 12), pour laquelle les acteurs de terrains sont soumis à des exigences totalement incompatibles. Les auteurs affirment que cette

« *inflation paradoxale* » (idem, p. 14) est à l'origine d'une importante perte de sens, d'un certain désenchantement et d'une crise des valeurs pour les acteurs de terrain.

Au niveau du terrain justement, l'annonce des coupes budgétaires par les autorités cantonales n'a été communiquée officiellement qu'en octobre, lors de la réception des contrats de prestations pour l'année 2014. Ainsi, comme le relève le quotidien *Bund*, l'enveloppe budgétaire reversée aux institutions allait être massivement réduite à partir du 1^{er} janvier 2014¹⁹ (Kollbrunner, 2013b), et c'est la 1^{ère} phase qui serait la plus touchée.

On le constate à la lecture de ce résumé de l'évolution du domaine de l'asile dans le canton de Berne, les acteurs de terrains y sont fortement soumis à des pressions économiques, politiques et administratives, qui exacerbent la concurrence entre les institutions. Par ailleurs, la multiplication des directives qui s'immiscent dans l'opérationnel les soumettent à de nombreuses injonctions paradoxales et limitent drastiquement leur marge de manœuvre, ce qui aboutit à l'augmentation du nombre de « *conflits sur le sens du travail* » (Gaulejac et Hanique, 2015, p. 81). Dans ce contexte, il paraît judicieux de s'intéresser de plus près à la nouvelle gestion publique (NGP), dont le canton de Berne fut l'un des pionniers, comme le relèvent Giaque et Emery (2008, p. 17), et ce afin de mieux comprendre les outils d'activation mis en place par les autorités.

¹⁹ Le forfait d'assistance passe ainsi de 15,40 à 14 francs par nuitée, le forfait d'hébergement de 10,87 à 7,50 francs par nuitée. Quant au forfait d'encadrement, qui était de 17 francs par place contractuelle et par jour, il est réduit à 15 francs par nuitée effective. Si bien que si les foyers ne sont pas pleins, les institutions qui les gèrent perçoivent moins d'argent.

C'est dans les années 1980 que « *le thème de la crise des États providence s'impose dans le débat public* » (Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 1). Comme le constatent Emery & Giaque (2005, p. 11), cette évolution critique a entraîné la mise en place de réformes importantes et soutenues des structures politiques et administratives dans les pays de l'OCDE. « *Ces transformations ont le plus souvent pris la forme d'expériences visant à l'introduction de nouveaux principes de gestion et de management* » (Emery & Giaque, 2005, p. 11). Il convient cependant de relativiser le concept-même de NGP, car, comme le notent Giaque et Emery, il n'est pas universellement reconnu. Les auteurs le présentent plutôt comme un « *catalogue d'éléments plus ou moins admis, approches et méthodes utilisées pour réformer l'administration* » (2008, p. 82). Ce concept a par ailleurs évolué avec le temps, la NGP faisant place à ce que les auteurs qualifient de *nouvelle gouvernance publique*, qui « *élargit la perspective jusqu'au réseau entier des acteurs publics et privés engagés dans un domaine spécifique* » (2008, p. 85). En effet, avec la généralisation de l'externalisation de pans entiers de l'action publique, les institutions mandatées par les pouvoirs publics ont été confrontées directement à ce nouveau type de gouvernance.

Les défenseurs de ce mode de gestion « *recommandent d'appliquer des lignes directrices largement inspirées par les règles du marché privé* » (Varone & Bonvin, 2004, p. 5). Leur hypothèse suppose que les organisations privées sont par principe mieux gérées que l'administration publique. Emery et Giaque (2012, p. 29) qualifient cette évolution d'*économisation* du mode de fonctionnement de l'administration.

Ainsi, comme le décrivent ces mêmes auteurs (2005, pp. 18-19), la NGP vise la qualité des services fournis aux citoyens, devenus des clients, elle promeut l'efficacité des services publics et l'efficience relative à la judicieuse utilisation des ressources attribuées. Elle instaure la prépondérance du contrat de prestations, qui contient les indicateurs qui seront analysés et qui fixe l'enveloppe financière attribuée. La NGP insiste aussi, cette fois-ci selon Varone et Bonvin (2004, p. 5), sur la flexibilité et favorise les mécanismes issus de l'économie de marché, tels que la mise en concurrence. Comme

le précisent Dvorak et Ruflin (2012, p. 8)²⁰, les institutions doivent désormais rendre des comptes sur les ressources allouées par l'État, car les associations à but non lucratif sont aussi parfois considérées comme peu transparentes et menées par des intérêts égoïstes ; imputabilité (*accountability*), responsabilité et transparence deviennent des mots-clés de l'administration dans ses rapports avec les institutions qu'elle mandate.

Dvorak et Ruflin (2012, p. 15) notent que, très souvent, les réformes de la NGP entraînent la disparition de la garantie de déficit, dont bénéficiaient bon nombre d'institutions à qui des mandats publics avaient été confiés ; ainsi, le contrat de prestation permet à l'État de partager les risques financiers avec les institutions qu'il mandate ; comme l'affirment Giaque et Emery (2008, p. 101), il s'agit d'une pratique très tentante en période financière difficile. Cependant, on peut se demander jusqu'où rationaliser sans mettre les prestations en danger, car ce système, s'il est perverti, fait peser les conséquences des décisions stratégiques sur le terrain, qui subit des coupes budgétaires et doit décider lui-même où limiter les dépenses ; ainsi, alors que le contrat de prestation est supposé offrir une plus grande flexibilité managériale au niveau du terrain, ses agents deviennent en quelque sorte les « *fossoyeurs de leur propre domaine* »²¹.

Poussé à l'extrême, ce paradoxe est particulièrement inquiétant dans « *le cas des entreprises publiques qui abandonnent leur mission de service public pour se préoccuper uniquement de leur pérennité* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 27). Une telle évolution peut ainsi entraîner des conflits de valeurs parmi les acteurs de terrain, qui risquent de se retrouver « *en rupture avec les valeurs du service public* » (idem, p. 28).

LES IMPACTS PARADOXAUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE SUR LES ACTEURS DE TERRAIN

On vient de le constater, ces transformations au niveau de la gestion publique entraînent des paradoxes, des tensions et des défis, qui « *sont le plus souvent ignorés et entachent de manière déterminante l'impact et la durabilité des réformes entreprises* » (Emery & Giaque, 2005, p. 13).

²⁰ Traduction personnelle

²¹ D. Giaque. Introduction à la Nouvelle Gestion Publique. Cours. HES-SO, Lausanne. 11 décembre 2012

Les appels d'offre relatifs à des externalisations de missions publiques en sont un bon exemple, car « *s'ils sont parfois planifiés et bien ciblés, ils dépendent souvent plutôt de changements de personnes au niveau administratif ou politique. Ainsi, ils représentent plus des dysfonctionnements du marché que les optimisations du marché qu'ils prétendent viser* »²² (Dvorak & Ruflin, 2012, p. 12). Les conséquences négatives des appels d'offre sur les acteurs de terrain sont loin d'être négligeables, puisque les institutions « *se contraignent à réduire leurs coûts dans l'espoir d'être [retenues], même si c'est au prix d'une dégradation de leurs conditions de travail et d'une tension croissante imposée à leurs salariés* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 136).

Les contrats de prestations, quant à eux, mettent l'accent sur l'efficacité, c'est-à-dire la « *réalisation conforme d'une activité* » et non sur l'efficacité, c'est-à-dire la « *finalité* » (Emery & Giaque, 2005, p. 23). Si l'accent est placé sur les processus plus que sur les résultats, c'est parce qu'il « *est bien plus aisé d'analyser et de trouver des indicateurs sur les processus de travail et sur les prestations fournies, que sur les impacts de l'action publique* » (Emery & Giaque, 2005, p. 125) ; c'est ce qui entraîne ce qu'Emery et Giaque qualifient de « *multiplication des indicateurs sur des éléments marginaux de l'action publique* » (Emery & Giaque, 2005, p. 126). Les éléments pourtant essentiels liés à la qualité des prestations ou à l'éthique sont ainsi délaissés au profit de ce que les auteurs qualifient de *sur-pilotage*, « *qui s'exprime par la production quasi-pathologique de concepts, d'instruments, de processus, de données, de rapports et d'analyses à tous les niveaux de l'action publique (...), comme si le fait de tout décrire et quantifier allait résoudre les défis de l'action publique en elle-même* » (Emery & Giaque, 2005, p. 132). L'impact de ce *sur-pilotage* sur les agents de terrain ne doit pas être sous-estimé, car comme le notent les auteurs sa conséquence principale, la *paperasserie*, surcharge considérablement le terrain.

En outre, le principe même des contrats de prestation négociés avec chaque institution favorise le développement d'un *cloisonnement* (Emery & Giaque, 2005, p. 130) marqué, qui favorise l'émergence d'un véritable *égoïsme institutionnel* (Giaque, 2012, p. 64), qui finit par isoler, et par là-même fragiliser les institutions.

²² Traduction personnelle

L'impact de ces paradoxes sur le travail de terrain est important, puisque, comme le constatent Emery et Giaque (2005, p. 156), ils privent le travail de sens et de finalités. Or, on peut les mettre en parallèle avec ce que les auteurs qualifient de « *problématiques identitaires et motivationnelles que vivent les agents publics à l'heure actuelle* » (2012, p. 9). En effet, l'économicisation que nous avons évoquée plus haut « *risque de perturber en profondeur les référentiels éthiques des agents publics* » (Emery & Giaque, 2012, p. 29) et se trouve à l'origine de ce que les auteurs qualifient de crise identitaire.

La nouvelle gouvernance, basée sur des critères de rentabilité, entraîne une « *fragilisation des conditions d'emploi* » (Emery & Giaque, 2012, p.31) ; or, les auteurs constatent que la peur de perdre son emploi et le risque de repli sur soi qu'elle entraîne, ne peuvent pas être favorables à l'engagement des collaborateurs pour la mission des institutions. Les auteurs notent même que ce mode de gouvernance peut entraîner « *un clivage entre la base et la direction* » (Idem, 2012, p. 32). C'est donc bien un défi qui est lancé aux directions d'institution, puisque « *les réformes et la modernisation publique en Suisse (...) contribuent (...) au sentiment de stress et de désengagement que vivent certains agents publics* » (Idem, 2012, p.170).

Cette étude souhaite vérifier sur le terrain de l'asile la véracité de cette thèse et espère y trouver des pistes en direction d'un « *noyau rassembleur* » (Idem, 2012, p. 252) des institutions, pour pallier, du moins en partie, la déstabilisation des agents de terrain, en les associant « *à la recherche de solutions, ce qui donnera à ces dernières une forte légitimité* » (Dupuy, 2015, p. 141).

Ce chapitre de l'étude permet, entre autre, de constater que, malgré les prétentions de la NGP, l'administration publique continue de s'immiscer dans les activités opérationnelles des institutions avec lesquelles elle collabore, et ce en particulier en raison du choix des indicateurs qui figurent dans les contrats de prestations qui définissent les termes de cette collaboration. Ses impacts possibles sur les agents de terrain ont été évoqués ; cependant, il convient aussi de s'intéresser aux agents administratifs qui imposent de telles conditions aux institutions. En effet, la NGP part du principe qu'il est nécessaire de séparer les activités stratégiques des activités opérationnelles, les premières revenant de droit aux dirigeants politiques, les secondes aux managers publics. Or, comme le

démontrent Giaunque, Resenterra et Siggen, ces managers « *constatent une augmentation importante (...) du contrôle politique s'exerçant sur leurs activités* » (2009a, p. 761). Il est donc indispensable de réfléchir à l'évolution de cette relation pour comprendre que les pressions subies par le terrain sont aussi le reflet de celles que les hauts fonctionnaires vivent au quotidien.

L'ÉVOLUTION DES RELATIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES EN SUISSE

Dans la première partie de cette étude consacrée à l'évolution de la politique de l'asile dans le canton de Berne, il est manifeste que les acteurs de terrain (directeurs d'institutions et intervenants d'action sociale) ne sont pas les seuls à être soumis à des contrôles de la part d'instances supérieures. L'intervention de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil représente un élément notable de la façon dont les pouvoirs publics peuvent exercer un contrôle direct sur l'administration et exiger qu'elle mette en place des réformes.

En théorie, la NGP encourage une séparation des attributions et des compétences entre les niveaux politique et administratif, ce que relèvent Giaunque, Resenterra et Siggen (2009b, p. 104) : les membres des exécutifs devraient se concentrer sur la stratégie et confier la gestion des tâches opérationnelles aux managers publics. Les auteurs doutent cependant de la réalité de cette séparation entre les sphères politique et administrative. Ils constatent même « *une évolution vers plus d'action stratégique dans la gestion administrative* » (2009a, p. 759). Toutefois, il semble que cette évolution soit à double tranchant, puisque l'agrandissement de la marge de manœuvre des cadres administratifs progresse parallèlement à l'augmentation du contrôle politique sur leurs activités (2009a, p. 761).

Ces frontières mouvantes sont constatées à l'échelon de la POM, dont les cadres ont subi deux vagues de contrôles menées par des instances supérieures : un audit externe par le cabinet KPMG en 2012, puis l'enquête de la CHS à partir de 2013, dont le rapport émis en 2014 contient, on l'a déjà constaté, de très vives critiques sur la gestion des dossiers

de l'asile par l'administration et des encouragements encore plus marqués à avancer dans les réformes.

Giauque, Resenterra et Siggen constatent ainsi que les grands gagnants de cette évolution des rapports politico-administratifs sont les politiques, qui « *se défaussent sur les managers publics lorsqu'ils sont questionnés par les parlementaires (...) et (...) se cachent derrière les prises de position parlementaires lorsque leur responsabilité politique est mise en jeu* » (2009a, pp. 761-762). Les auteurs évoquent également les effets très négatifs que peut avoir la NGP « *lorsque le service public est très politisé* » (p. 762). Or, à Berne, on constate que l'actuel chef de la POM est à l'origine de la motion qui a encouragé la fusion du domaine de l'asile en 2003 déjà ; c'est dire s'il était déjà investi par ce domaine avant même d'en avoir la charge des années plus tard.

Pour conclure cette brève analyse des relations politico-administratives, on constate que « *la séparation entre sphères politique et administrative n'est réalisée dans aucun des cantons étudiés* » (Giauque, Resenterra, Siggen, 2009a, p. 773) ; au contraire, les auteurs évoquent une dépendance réciproque, preuve que l'adoption des thèses de la NGP n'entraîne pas de véritable évolution de cette relation. Il s'agira de tenir compte de ce fait dans cette étude, en relativisant quelque peu le pouvoir de décision de l'administration cantonale dans ses rapports avec les institutions qu'elle mandate.

Après avoir pris en compte la dépendance de l'administration cantonale face à la politique, intéressons-nous aux spécificités du canton de Berne, canton certes bilingue, mais dans lequel la forte majorité alémanique prend une part prépondérante dans l'exercice du pouvoir.

LES PARTICULARITÉS DE LA GOUVERNANCE DE L'ASILE DANS LE CANTON DE BERNE

D'une manière générale, il convient de noter le fait que les attitudes face aux principes et outils de la NGP diffèrent sensiblement entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Comme l'expliquent Emery et Giauque (2012, pp. 104-105), les cantons alémaniques ont tendance à adopter une attitude plus favorable à leur introduction, alors que les cantons

romands, à l'exception notable du Valais, y sont plus réticents. Les auteurs émettent l'hypothèse que ces différences pourraient résulter des attentes différentes que l'on peut avoir de chaque côté de la Sarine envers l'État, et donc de conceptions différentes de son rôle.

Seuls 7,6% de la population du canton de Berne étant francophone, on peut sans grande difficulté en déduire que l'influence des conceptions de l'État qui prévaut en Suisse alémanique y est prépondérante.

Ceci explique peut-être partiellement pourquoi le Conseil fédéral, dans son rapport de 2009 sur la gestion par mandats de prestations et enveloppe budgétaire, a classé le canton de Berne dans le groupe des plus assidus dans l'introduction de réformes liées à la NGP, le « groupe *Introduction à large échelle* » (Conseil Fédéral, 2009, p. 40). Giaque et Emery (2008, p. 17) relèvent d'ailleurs le *rôle pionnier* du canton de Berne, en compagnie de Lucerne, Obwald ou Zurich, dans l'application des règles de la NGP.

Dans le domaine de l'asile, comme cela a été évoqué plus haut, la Confédération a imposé un nouvel indicateur de performance aux cantons dans le cadre de la révision de l'OA 2, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013. En liant la taille de l'enveloppe réservée à l'aide sociale des demandeurs d'asile au taux de réfugiés statutaires et de personnes admises provisoirement ayant une activité lucrative, elle a utilisé un des outils favoris de la NGP : l'activation. Il s'agit de prendre des mesures fortes pour éviter que les usagers ne dépendent trop longtemps des générosités de l'État. Les exigences face aux bénéficiaires de l'aide sociale augmentent. Ce principe entraîne cependant la hiérarchisation des dépendances évoquée dans l'introduction de cette étude, les migrants se retrouvant au bas de l'échelle.

A ce propos, un parallèle saisissant peut être fait avec la situation que décrivent Moachon et Bonvin (in Bellot, Bresson, Jetté, 2013, pp. 213-214), et qui concerne les relations entre une autre administration cantonale et des associations fournissant des mesures de formation et d'activation à des chômeurs. Les auteurs notent que « *l'attribution de mandats se fait au cas par cas selon des critères particularistes qui contribuent à entretenir les relations de dépendance des organisateurs envers l'administration cantonale. Par contraste, le reste des interactions est très formalisé* »

(idem, p. 214) par de nombreuses directives. Les auteurs relèvent que cela aboutit à « *une double logique qui mêle l'incertitude du marché (entretenu par l'opacité des critères d'attribution) et la rigidité de la bureaucratie, avec comme conséquence un renforcement du pouvoir du centre décisionnel* » (idem, p. 214). De plus, les auteurs notent la divergence d'intérêts entre l'administration cantonale et ses partenaires, la première souhaitant limiter les coûts au maximum, alors que ces derniers « *cherchent à garantir la pérennité de leurs structures tout en apportant une aide véritable aux personnes qu'ils accueillent* » (idem, p. 214). Dans cet exemple aussi, la Confédération vient compliquer le jeu des acteurs de terrain, en imposant un indicateur paradoxal : « *plus un canton est frappé par le chômage, plus sa subvention par demandeur d'emploi diminue* » (idem, p. 214).

Cet exemple ressemble à s'y méprendre à la situation absurde que vivent les institutions du domaine de l'asile dans le canton de Berne²³, ce qui tend à démontrer que cet héritage paradoxal de la nouvelle gouvernance publique s'est généralisé dans la gestion bernoise de l'asile. Or, ces injonctions paradoxales sont à l'origine d'un décalage important entre le prescrit et le réel au niveau du terrain, ce que soulignent Gaulejac et Hanique : « *La prescription ne s'ajuste plus au travail réel parce que les managers de terrain n'ont plus de prise sur les prescriptions et que les prescripteurs sont déconnectés des réalités du terrain* » (2015, p. 124).

Toutefois, la Confédération n'est pas la seule à imposer des outils de la NGP, le gouvernement et le Grand Conseil bernois prônent l'encouragement de la concurrence dans le cadre de l'externalisation de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, et même le recours à des entreprises privées, qui doivent en tous les cas être mise sur pied d'égalité avec les organisations à but non lucratif (Grand Conseil, 2013, p. 2).

Quant à l'audit externe réalisé sur demande de l'OPM et au rapport de la CHS, et qui ont été décrits plus haut, ce sont des éléments qui mettent en évidence la prépondérance des instances de contrôle des finances sur l'action publique : l'administration cantonale, tout comme les institutions qu'elle mandate, est tenue de rendre des comptes sur

²³ Pour de plus amples détails, se reporter à la partie de l'étude intitulée « Un indicateur qui menace la pérennité des institutions ».

l'utilisation des enveloppes dont elle bénéficie. L'héritage paradoxal s'étend donc à tous les échelons de ce domaine d'activité, du politique au terrain, en passant par l'administration.

QUELQUES ÉLÉMENTS POUR ACCOMPAGNER LA RECHERCHE EMPIRIQUE

Comme le notent Gaulejac et Hanique, « *vivre dans une société paradoxante conduit à apprendre à affronter des exigences impossibles, et à tenter de trouver du sens malgré tout* » (2015, p. 199). Voilà un défi majeur pour lequel il sera intéressant d'étudier les ressources sollicitées par les directions d'institutions qui se sont confiées dans le cadre de cette étude. Quelles stratégies mettent-elles en place pour répondre aux injonctions paradoxales qu'elles subissent et comment s'y prennent-elles pour accompagner les acteurs de terrain dans leur recherche de sens.

Comme le lecteur l'a compris à la suite de cette contextualisation, l'hypothèse principale émise par cette étude consiste à penser que les réformes cantonales bernoises dans le domaine de l'asile ont eu des impacts plutôt négatifs sur le développement des institutions, et ce en particulier sur la motivation des agents de terrain. Il convient de vérifier si la prolifération des paradoxes à laquelle ces derniers sont confrontés dans leur travail quotidien les empêche vraiment d'y trouver le sens qu'ils recherchent. Leurs conditions de travail sont-elles impactées par les réformes en générales et par les coupes budgétaires en particulier ?

Une autre hypothèse émerge de cette première partie du travail ; elle aborde la dimension culturelle liée au transfert de compétence survenu en 2003 entre la SAP et la POM. Les premières explorations faites dans le cadre de cette étude permettent de supposer que les impacts de ce changement ont été sous-estimés au moment de la prise de décision. Il semble de surcroît que les acteurs de terrains ne soient pas les seuls à être confrontés à cette dimension ; au niveau administratif, les difficultés mises en exergue par le rapport de la CHS semblent en partie avoir pour cause la double culture qui s'était installée au sein du SEMI, service dans lequel la fracture culturelle pourrait avoir été mise en évidence huit ans après la fusion, au départ de personnes clés et à l'arrivée de

nouveaux cadres. Dans ce contexte, il sera intéressant de constater si l'étude empirique menée sur le terrain et au niveau administratif confirme cette hypothèse en lien avec l'analyse du contexte.

Par ailleurs, ce changement de culture pourrait-il être à l'origine d'une évolution des métiers de terrain dans ce domaine d'activité ? Or, comme nous le précise Dupuy, « *faire évoluer la culture de son entreprise requiert (...) du temps, de la capacité à résister à la pression de l'urgence et par-dessus tout des choix clairs sur ce que l'on veut obtenir* » (2015, p. 200). Cette étude s'interrogera par conséquent sur les attentes concrètes des agents de terrain envers leurs directions. Quelle posture les directeurs d'institutions devraient-ils endosser pour répondre à ces besoins du terrain ? Quant à ces directeurs, font-ils les mêmes constats que leurs collaborateurs et y répondent-ils de manière créative ? Ce sont ces questionnements que l'enquête empirique ambitionne d'aborder.

DEUXIÈME PARTIE : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

La recherche qui est à l'origine de cette étude se base sur deux éléments distincts. Pour commencer, elle repose sur la littérature scientifique relative au thème de l'étude, ainsi que sur la documentation théorique et législative du contexte particulier qui a été présenté dans la première partie de ce document. A cet apport documentaire s'est greffée une enquête de terrain, faite de mesures quantitatives et qualitatives, permettant d'assurer la rigueur et la scientificité nécessaire à ce type de démarche.

UN QUESTIONNEMENT ET UNE MISE EN PROBLÉMATIQUE

Mon intérêt pour ce sujet a été éveillé par les intervenants du module *Contextes socio-sanitaires et politique* de la formation en Direction et stratégie d'institutions éducatives, sociales et socio-sanitaires, et en particulier par les échanges qui ont émergé du dialogue avec le professeur David Giaque. Cet intérêt s'est ensuite matérialisé sous la forme d'un travail de groupe qui a analysé les impacts du contrat de prestations sur trois institutions de la partie francophone du canton de Berne.

La première étape de ma réflexion s'est matérialisée par l'élaboration d'une esquisse méthodologique, qui définissait brièvement l'objet de l'étude prévue ainsi que les objectifs poursuivis et la démarche méthodologique envisagée. J'ai ensuite contacté le professeur David Giaque pour lui demander son accord pour m'accompagner dans cette démarche et la superviser en tant que directeur du travail de master postgrade. Monsieur Giaque a confirmé son intérêt et m'a donné son accord pour m'accompagner dans cette aventure. L'esquisse méthodologique fut légèrement remaniée, puis transmise au comité pédagogique de la formation, qui l'a validée. Le processus lié à une longue réflexion était ainsi lancé.

Suite à cette validation, le choix de la problématique a été affiné, car, n'écoulant que mon enthousiasme, j'avais conçu une esquisse qui partait dans de nombreuses directions. Il a donc été nécessaire de prioriser les thématiques qui seraient abordées. Nous avons ainsi choisi de nous intéresser principalement aux impacts des réformes cantonales sur le fonctionnement des institutions, c'est-à-dire sur leur perception par les directeurs

d'institutions partenaires de la POM et par les agents de terrain. Quelle peut être leur compréhension des stratégies cantonales, quelles méthodes utilisent les premiers pour maintenir la pérennité de leur institution et favoriser la motivation du personnel, et qu'attendent les acteurs de terrain de leur direction ?

HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

Des hypothèses de travail ont été élaborées, tout comme un fil rouge a été dessiné durant cette première étape réflexive. Cette démarche devait me permettre d'anticiper quelque peu les éléments auxquels je pouvais m'attendre durant le déroulement de l'enquête empirique. Elle était nécessaire afin que le processus d'élaboration des questionnaires et des canevas d'entretiens soit le plus efficace possible, en me permettant de me poser les bonnes questions. Ces hypothèses ont cependant un statut relativement instable, car elles subissent des évolutions à chaque confrontation avec le terrain.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUE ET RECUEIL DES DONNÉES SUR LE TERRAIN

Une fois cette étape passée, j'ai entamé deux démarches en parallèle : une recherche documentaire et une enquête empirique.

La recherche documentaire a été présentée dans la première partie de cette étude ; elle permet de poser le cadre nécessaire à la réflexion, en particulier en raison de mon rôle ambigu de praticien qui endosse celui de chercheur pour analyser son propre domaine d'activité. Ce rôle nécessitait d'acquérir une posture réflexive propre à la prise de distance nécessaire face aux problèmes du quotidien ; en cela, les nombreuses lectures effectuées m'ont permis de conceptualiser les réponses que me fournissait le terrain.

ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS – DIRECTIONS D'INSTITUTION ET DIRECTION DU SERVICE CANTONAL DES MIGRATIONS

En raison de la direction prise par cette étude, il était indispensable de pouvoir recueillir les perceptions de directeurs d'institutions. Dans ce cadre, c'est une *méthode qualitative* qui a été choisie, basée sur des entretiens semi-dirigés menés sur le terrain. Un canevas

standardisé a été élaboré, puis traduit en langue allemande, car tous les directeurs d'institutions partenaires des autorités bernoises dans le domaine de l'asile sont alémaniques. Cette standardisation devait permettre de récolter des données pouvant être comparées d'une part, et de limiter la durée des entretiens d'autre part. Un autre document, plus centré sur les visions et la stratégie, a été préparé à l'attention de la direction du Service des migrations. Un dernier canevas a été défini pour l'entretien d'un directeur d'institution évoluant dans un autre contexte, celui du canton voisin du Jura, et ceci afin de permettre de recueillir des informations complétant celles qui émergent du terrain bernois, et peut-être ouvrir d'autres perspectives. Ces documents préparatoires, qui se trouvent en annexe de cette étude, présentent brièvement le cadre de la recherche, s'attachent aux aspects de la confidentialité et aux modalités des échanges, puis abordent les différentes problématiques retenues de manière suffisamment large pour que les entretiens puissent évoluer en fonction des éléments fournis par les directeurs.

J'ai réussi à obtenir des entretiens avec toutes les directions des institutions partenaires des autorités bernoises dans le domaine de l'asile, sauf avec celle de l'entreprise ORS AG, qui n'a répondu à aucune de mes sollicitations. Des entretiens ont ainsi eu lieu avec le directeur de l'association Asile Bienne et Région, institution dans laquelle j'évolue, mais aussi avec celui de la section « aide aux réfugiés » de l'Armée du Salut, avec celui de « Asylkoordination Thun », ainsi qu'avec la directrice du « Kompetenzzentrum Integration » de la ville de Berne. On peut ainsi considérer que l'échantillon choisi est représentatif pour les objectifs fixés par cette l'étude, bien que l'on puisse regretter que l'acteur le plus récent et le plus controversé du domaine n'ait pas souhaité y participer. J'ai pu compléter mon enquête par un entretien avec le directeur de l'Association jurassienne d'accueil des migrants (AJAM), ce qui a favorisé une posture de recul par rapport à la situation bernoise. Le dernier entretien que j'ai mené l'a été avec la responsable du Service des migrations du canton de Berne (SEMI) ; cet échange était nécessaire pour contrebalancer les perceptions du terrain avec celles de l'administration cantonale.

Les entretiens se sont à chaque fois déroulés dans la langue de travail des personnes interviewées, afin de leur permettre l'expression la plus libre possible. Quatre de ces

échanges ont ainsi eu lieu en dialecte alémanique, un en allemand standard et un en français. Les entretiens ont eu une durée variant entre 75 minutes et 2 heures, avec une moyenne d'une heure et demie, soit plus que ce qui avait été prévu. La richesse de ces échanges a ainsi permis d'aborder toutes les questions liées à la problématique abordée par cette étude.

Pour des raisons de confidentialité liées au caractère parfois politique des questions qui sont abordées²⁴, ces entretiens ont été enregistrés avec l'accord des intervenants, mais les bandes ont été détruites après retranscription sous forme de procès-verbaux d'entretiens²⁵, qui m'ont permis d'élaborer des grilles d'analyse, dans lesquelles les éléments marquants de ces échanges figurent. Par souci de confidentialité, les éléments fournis sous forme de citations ne seront pas nominatifs. Ils seront précisés par le numéro attribué au hasard à l'intervenant et par le numéro de la page du procès-verbal où ils figurent.

En raison du terrain d'enquête et de la méfiance qui y règne actuellement, l'analyse menée dans cette étude repose essentiellement sur les *perceptions* que les personnes avec lesquelles je me suis entretenu avaient de leurs relations mutuelles et des stratégies cantonales. Notons à ce propos « *qu'un ressenti n'est pas en soi moins probant qu'un fait, au regard de l'hypothèse* » (Kevassay, 2013, p. 131), si cet élément est pertinent par rapport à la problématique étudiée. Par ailleurs, la recherche documentaire pourra aider à confirmer ou à infirmer des ressentis.

QUESTIONNAIRE QUANTITATIF – PERSONNEL DE L'ASSOCIATION ASILE BIENNE ET RÉGION

Étant donné que l'étude se donnait aussi pour objectif d'examiner les impacts des réformes sur les nombreux agents de terrain, c'est une *méthode quantitative* qui a été privilégiée pour la récolte de leurs perceptions, et ce afin de toucher le plus grand panel possible. J'ai ainsi construit un questionnaire centré sur cette problématique et je l'ai transmis par courrier à l'ensemble du personnel fixe de l'association ABR – Asile Bienne

²⁴ Se reporter au chapitre consacré aux relations politico-administratives pour de plus amples détails sur leur ambiguïté et sur les pressions que la politique peut exercer sur les agents administratifs.

²⁵ Ces procès-verbaux d'entretiens ne figurent pas en annexe de cette étude, et ce par mesure de précaution. La confidentialité a été assurée aux directeurs qui ont accepté ces entretiens.

et Région, c'est-à-dire à 95 personnes. Seul le directeur a été dispensé de cette demande, puisqu'il a participé à un des entretiens qualitatifs et qu'un des objets du questionnaire consistait à savoir ce que le personnel attendait de sa direction dans le cadre de l'application des réformes cantonales. L'association visée étant bilingue, le questionnaire a été traduit en langue allemande.

Le retour a été satisfaisant, puisque j'ai pu utiliser 48 questionnaires dans le cadre de ma recherche, soit un taux de participation de 50,5%, ce qui s'est avéré supérieur à mes attentes au vu de la longueur du questionnaire (douze questions) et du temps qu'il fallait consacrer à le remplir. 29 (60%) des questionnaires reçus étaient en version allemande, 19 (40%) en version française, ce qui correspond à une légère surreprésentation des francophones par rapport à leur présence dans l'institution.

C'est la concurrence²⁶ qui règne entre les différentes institutions qui m'a incité à ne pas envoyer ce questionnaire au personnel des autres organisations, car leurs directions auraient pu mal comprendre ses objectifs et mal interpréter la raison du recueil de ces données.

Parmi les personnes qui ont répondu à l'enquête quantitative, 62% sont des hommes et 38% des femmes. Ces données s'avèrent proches de celles de l'institution, qui compte 36% de femmes et 64% d'hommes. 56% des participants ont une ancienneté de plus de quatre ans dans l'institution (alors que cette catégorie représente 48% des employés), 42% une ancienneté qui se situe entre un et quatre ans (contre 44% dans la réalité institutionnelle), et seuls 2% y sont actif depuis moins d'un an (contre 8% dans la réalité institutionnelle). Le panel représente donc un échantillon de personnes ayant une large expérience du terrain auquel cette étude s'intéresse, ce qui le rend particulièrement pertinent. Notons toutefois une surreprésentation des personnes employées de longue date par rapport aux employés engagés durant l'année écoulée.

Quelque 65% des répondants travaillent dans l'action sociale, 23% sont veilleurs de nuit et 8% intendants. Seuls 4% des personnes qui ont répondu à l'enquête ont un emploi

²⁶ Voir à ce propos le chapitre consacré au renforcement de la concurrence entre institutions

administratif, ce qui valide la pertinence des données récoltées, puisque la vaste majorité des sondés est en contact direct et quotidien avec les usagers.

Au niveau du statut dans l'institution, 12% des sondés sont cadres, c'est-à-dire qu'ils encadrent des équipes. Ce chiffre révèle une légère surreprésentation de cette catégorie de personnes, puisque l'institution compte 10 cadres pour un total de 95 employés, soit 10,5%.

On peut donc considérer que l'échantillon est assez représentatif de cette institution, malgré la légère surreprésentation de certaines catégories de personnes. Relevons le fait que cela ne soit pas le cas de manière garantie pour l'ensemble du canton. Notons encore, à propos des entretiens et des questionnaires qui servent de base à la présentation et à l'analyse qui vont suivre, qu'ils n'ont pas pour objectif de représenter la réalité du terrain, mais plutôt, de manière moins ambitieuse, mais plus réaliste, de recueillir des opinions émanant des acteurs de ce terrain, en lien avec les questions qui leur sont posées et les options qui leur sont proposées. Ces éléments nous permettront ensuite d'aborder la question du rôle stratégique du directeur d'institution, grâce aux enseignements récoltés sur leur terrain d'action.

Arrêtons-nous brièvement sur la structure du questionnaire, afin de mettre en évidence la logique de l'enquête quantitative. Le questionnaire débute par un petit texte qui présente l'objet de la recherche ainsi que les règles de confidentialité du traitement des données. Il est divisé en douze questions, dont certaines à choix multiples et d'autres pour lesquelles un développement individuel est possible. Les questions à choix multiples doivent permettre d'établir des statistiques chiffrées, les développements individuels d'évaluer plus en détails les attentes et les perceptions du panel.

La première question est ouverte et s'intéresse à la perception par les sondés de l'évolution de la politique et de la stratégie cantonale dans leur domaine d'activité. Après cette question introductive, qui permet de prendre le pouls de l'institution, le questionnaire aborde l'aspect central de l'étude, c'est-à-dire les impacts des réformes cantonales perçus sur le terrain, que ce soit sur la charge de travail, sur les aspects

relationnels ou sur les valeurs. Le questionnaire aborde ensuite de manière plus précise la perception des impacts des coupes budgétaires sur le travail de terrain.

Après cette partie centrée sur les impacts perçus par les sondés, le questionnaire aborde la question de la motivation des acteurs de terrain et celle de leur degré de satisfaction lié à leurs conditions de travail. Les questions suivantes abordent quant à elles la reconnaissance perçue par les sondés de la part des pouvoirs publics d'une part, et de celle de la direction de l'institution d'autre part. Une question ouverte doit ensuite permettre de mettre en évidence les attentes concrètes des agents de terrain envers leur direction.

La fin du questionnaire devrait permettre d'affiner les réponses aux questions précédentes ainsi que le degré de motivation et d'optimisme des employés. Pour terminer, quelques éléments statistiques apparaissent, afin de permettre de préciser le degré de représentativité du panel.

TROISIÈME PARTIE : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

EMPIRIQUE

LE POINT DE VUE DES AGENTS DE TERRAIN – RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

LA STRATÉGIE CANTONALE VUE DU TERRAIN

Le questionnaire débute par une question ouverte, permettant aux sondés d'exprimer de manière spontanée la manière dont ils perçoivent l'évolution de la politique cantonale en matière d'asile.

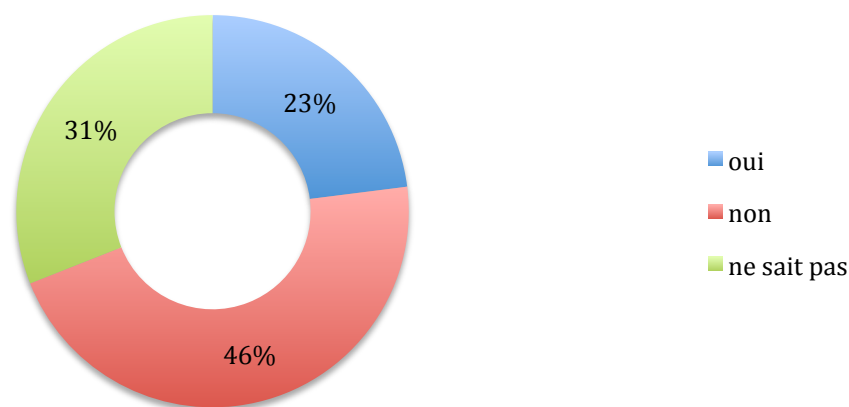
La réponse la plus fréquente évoque **l'absence de stratégie et de vision**, ainsi que **le flou et l'incertitude** qui l'entourent. Ce problème peut être considéré comme le plus important, puisque 14 personnes l'ont cité en réponse à cette question, soit 29% du panel.

Huit personnes, soit près de 17% des sondés, évoquent **l'emprise toujours plus grande de l'économie et le recul de l'humain**. Sept autres personnes (15%) parlent de **durcissement** et de **restrictions** et six (13%) de leur **perception négative** de l'évolution de la politique cantonale. Deux personnes regrettent **l'absence de prise en compte du terrain** et estiment que le canton considère les agents de terrain comme des **robots**.

Ces premières réponses spontanées frappent par l'unanimité qui en émane : toutes expriment des perceptions négatives de l'évolution de la politique cantonale en matière d'asile. L'économicisation de l'action sociale dans le domaine de l'asile, c'est-à-dire la prépondérance prise par les raisonnements économiques, semble donner l'impression aux acteurs de terrain d'entraîner un recul de l'humain, ce qui s'ajoute à un reproche important émis en direction des pouvoirs publics, l'absence de repères et de stratégie.

Dans la seconde partie de cette première question, les sondés sont priés de dire si, de leur point de vue, le canton de Berne a développé une stratégie pour le domaine de l'asile. Si onze personnes, soit 23% des sondés, répondent de manière positive, relevons qu'un nombre important (22 personnes) répond par la négative, soit 46% des sondés. Quinze personnes, soit 31% n'ont pas d'opinion.

Le canton de Berne a-t-il une stratégie pour le domaine de l'asile?



Ces réponses confirment ainsi qu'une stratégie cantonale n'est visible que pour 23% des agents de terrain. Reste à savoir si cette perception est le reflet d'une réelle absence de stratégie ou plutôt celui d'une communication inefficace de la part des pouvoirs publics. L'analyse des directeurs d'institutions et de la responsable du SEMI me permettra de préciser cette interrogation.

L'IMPACT DES RÉFORMES AU QUOTIDIEN

La deuxième question aborde les impacts des réformes et des nouvelles directives cantonales sur l'activité quotidienne des agents de terrain.

D'une manière globale, la perception est très pessimiste. 36 personnes, soit 75% des sondés, estiment que leurs impacts sur leur charge de travail sont négatifs ; le même pourcentage juge négativement leurs impacts sur le temps consacré aux usagers. Pour 34 personnes, soit 71% du panel, les impacts sont également négatifs sur la charge administrative.

On constate ainsi qu'une majorité des agents de terrain ayant répondu à l'enquête estime avoir subi une hausse de leur charge de travail, et en particulier une hausse de la charge administrative, ce qui provoque mathématiquement une diminution du temps consacré aux usagers. Or, cette augmentation de la charge administrative représente un

des paradoxes de la nouvelle gestion publique, ce qu'Emery et Giaque nomment le « *sur-pilotage* » de l'action publique, dont une des conséquences est « *l'augmentation considérable de la paperasserie [qui] surcharge considérablement tous les acteurs* » (Emery & Giaque, 2005, p. 132).

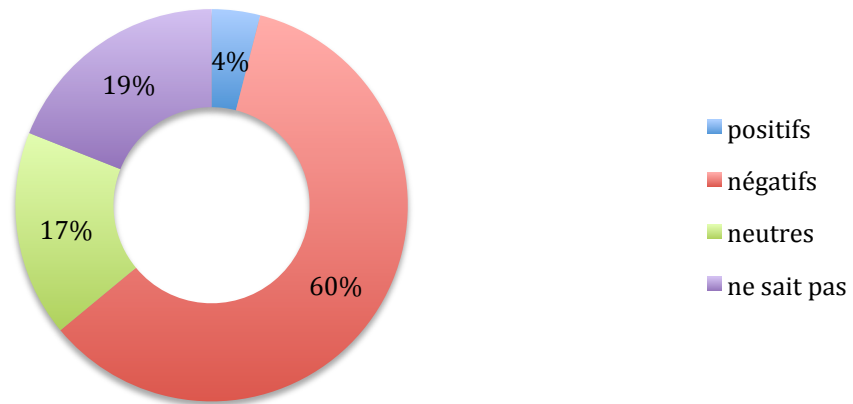
Lorsqu'on aborde les impacts des réformes sur les relations des agents avec leurs collègues, les réponses sont plus nuancées. 24 personnes, soit 50% des sondés, les estiment neutres, alors que 19 personnes, soit 40% les jugent négatifs. En ce qui concerne les relations avec les supérieurs hiérarchiques, la majorité des sondés (30 personnes, soit 63%) estime qu'elles n'ont pas évolué avec les réformes cantonales, bien que 12 personnes, soit 25%, jugent l'impact de ces dernières de manière négative. Il ressort de ces réponses, même si elles sont loin d'être unanimes, une hausse du stress au travail vécue par les personnes sondées, hausse qui risque d'avoir des impacts sur leur motivation, voire sur leur santé, j'y reviendrai par la suite.

Relevons au sujet de cette deuxième question le fait que très peu de personnes ont évalué les impacts des réformes de manière positive : entre 0 et 4 personnes seulement pour chacun des cinq aspects susmentionnés, soit moins de 8% des sondés. Si le terrain considère les impacts des réformes cantonales comme si peu positifs, on peut en déduire un certain manque d'explications et de sens fournis par les autorités. En effet, « *moins les acteurs comprennent ce qu'une décision qui les affecte cherche à résoudre, à quoi elle s'attaque, plus ils auront tendance à s'opposer à cette décision* » (Dupuy, 2015, p. 84). La question suivante va permettre d'affiner ce résultat lié à la recherche de sens des agents de terrain.

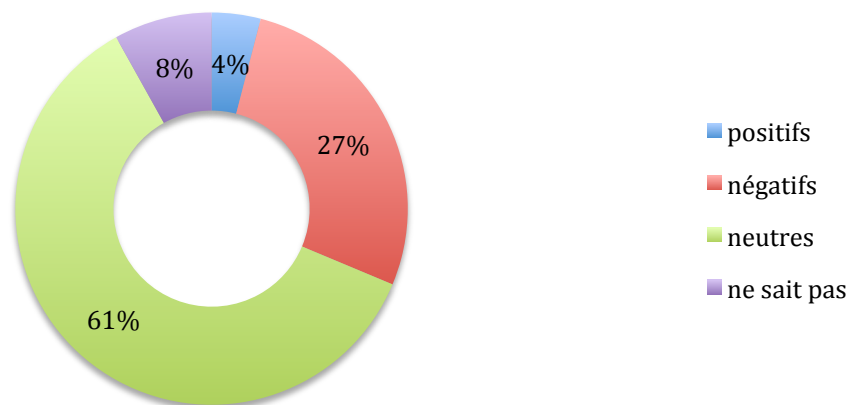
La troisième question aborde en effet l'aspect de l'éthique et des valeurs en lien avec les réformes cantonales.

A ce propos, notons que si la majorité des sondés (26 personnes, soit 54%) estime que les réformes n'ont eu aucun impact sur leur éthique de travail, une forte minorité de 20 personnes, soit 42%, évoquent un impact négatif. De même, si l'on retrouve une majorité importante (29 personnes, soit 60% des sondés) pour déclarer que leurs valeurs n'ont pas été impactées par les réformes, 13 personnes, soit 26% pensent que leur impact a été négatif. Plus inquiétant, une majorité (29 personnes, soit 60%) est de l'avis que les réformes ont eu un impact négatif sur les valeurs défendues par leur institution.

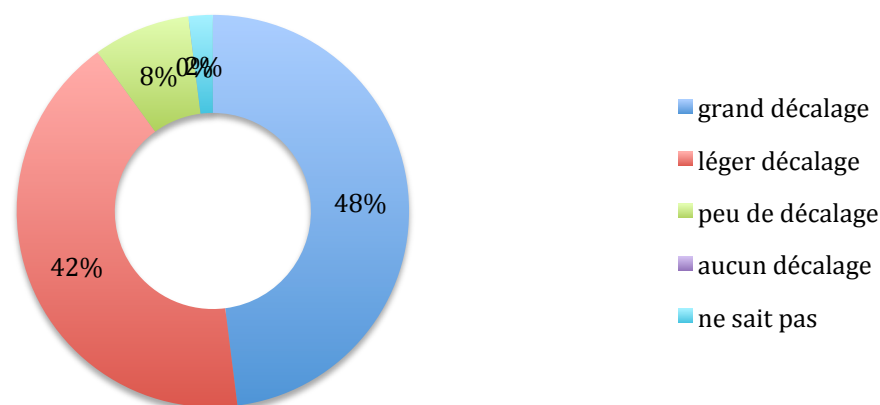
Impacts des réformes sur les valeurs de l'institution



Impacts des réformes sur les valeurs des acteurs de terrain



Décalage entre les valeurs des autorités cantonales et celles des agents de terrain



On constate ainsi un écart sensible entre les valeurs défendues par les individus eux-mêmes et le glissement plus important qu'ils perçoivent dans celles de l'institution pour laquelle ils travaillent. Ce décalage est encore plus grand entre les valeurs individuelles des agents et celles qu'ils perçoivent des autorités cantonales, puisque 43 personnes, soit 90% du panel, estiment qu'il y a un décalage, et que 48% jugent ce décalage grand.

Dupuy (2015, p. 121) note à ce propos que les valeurs doivent avoir du sens pour les acteurs qui sont appelés à les adopter, mais ce sens « *n'a de sens que par rapport à l'univers de référence de l'acteur* » (Idem, p. 121). A ce titre, on peut s'interroger sur le fait qu'un sondé sur cinq n'a pas de réponse quant aux impacts des réformes sur les valeurs de l'institution dans laquelle il évolue. Les valeurs institutionnelles sont-elles méconnues, ont-elles été rappelées par les directions, ont-elles été discutées sur le terrain ?

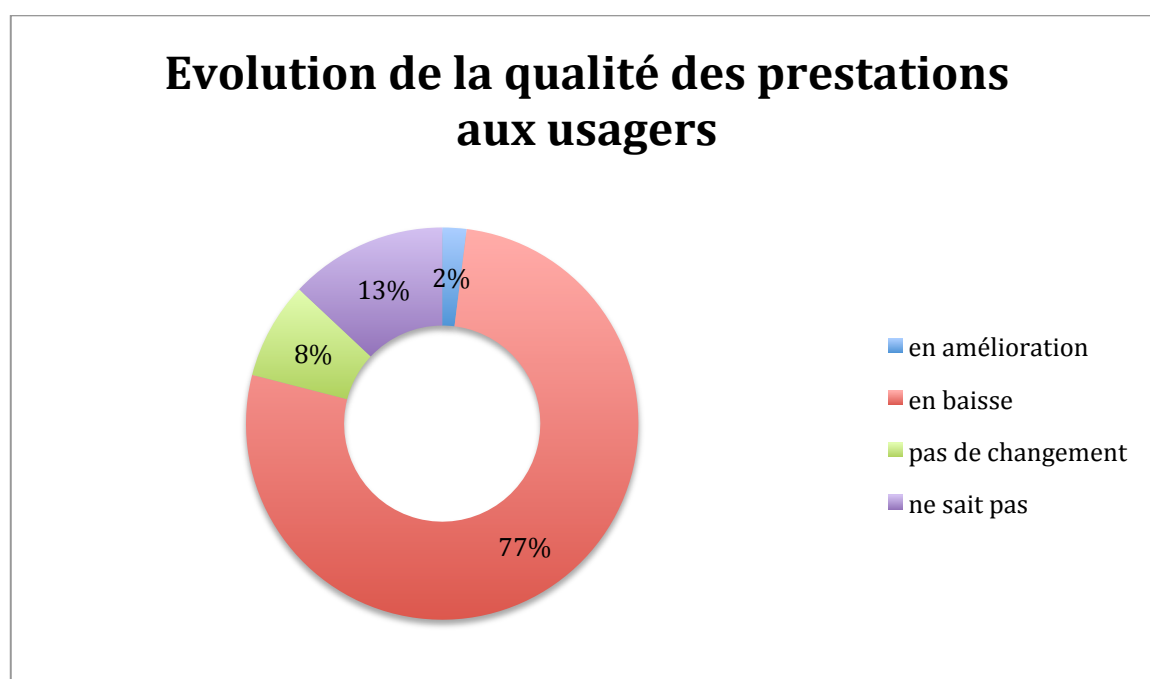
L'écart grandissant entre les valeurs des agents de terrain et celles des autorités pour lesquelles ils travaillent indirectement risque-t-il d'aboutir à un véritable conflit de valeurs ? Il semble en tous les cas qu'une majorité des sondés s'inquiète du décalage qui s'est créé entre eux et leur institution, qui, inspirée par les théories de la NGP, risque de véhiculer une certaine contradiction de valeurs, porteuse de « *perte de sens, [de] démotivation et [de] mal-être au travail* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 28). Se pourrait-il que ce décalage croissant soit dû en partie au « *choc des cultures* » (Giauque & Emery,

2008, p. 74) qui a accompagné le changement de compétences entre la SAP et la POM en 2003 ? La charte de l'institution ABR datant de 2002 et n'ayant pas été remaniée depuis lors, il n'est pas interdit de penser que les impacts de l'aspect culturel de ce changement sur le terrain ont été sous-estimés et peu discutés.

La suite de ce sondage nous permettra de préciser le niveau des conséquences possibles de ce conflit de valeurs émergeant au sein de l'institution, notamment en abordant la question de la motivation. Penchons-nous cependant d'abord sur les impacts des coupes budgétaires sur le travail de terrain, car ils sont perçus comme particulièrement importants.

L'IMPACT DES COUPES BUDGÉTAIRES AU QUOTIDIEN

La quatrième question aborde en effet les impacts des coupes budgétaires sur les agents de terrain. Ils sont massifs si l'on en croit leurs réponses : 42 personnes, soit 88% des sondés les évaluent négativement et personne ne les considère positivement. Plus précisément, une grande majorité de 37 personnes, soit 77% des sondés, estime que la qualité des prestations a diminué en raison des coupes budgétaires.



Ce phénomène d'érosion de la qualité des prestations aux usagers, constaté par la majorité des sondés, peut se trouver, nous l'avons souligné, à la source d'un mal-être

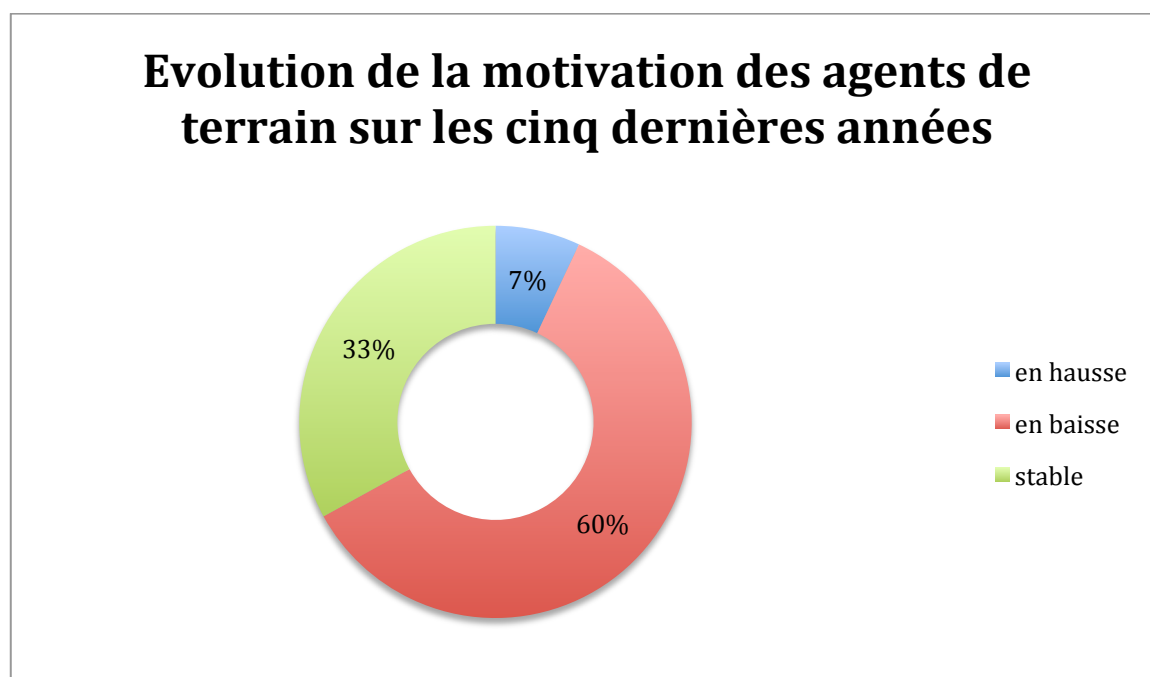
pour des agents de terrain attachés aux valeurs du service public. Les réponses données aux questions suivantes permettront de vérifier si cette hypothèse se vérifie.

LA MOTIVATION ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES AGENTS DE TERRAIN

La cinquième question permet en effet d'évaluer le niveau de motivation des employés de l'institution sur une échelle de 1 à 10, 1 signifiant une motivation inexistante et 10 une motivation maximale. Elle permet également d'évaluer l'évolution de la motivation durant les cinq dernières années, qui ont été marquées par de nombreuses réformes.

Les réponses données à cette question ont été additionnées, puis divisées par le nombre de répondants. Cela a permis d'effectuer une moyenne globale aujourd'hui et il y a cinq ans. Ainsi, le taux moyen actuel de motivation exprimé par les sondés est de 7,3 sur 10, alors que celui d'il y a cinq ans est de 8,6 sur 10. D'une manière générale, on peut en déduire que la motivation des employés de cette institution a diminué de manière importante, bien qu'elle se situe encore à un taux assez élevé.

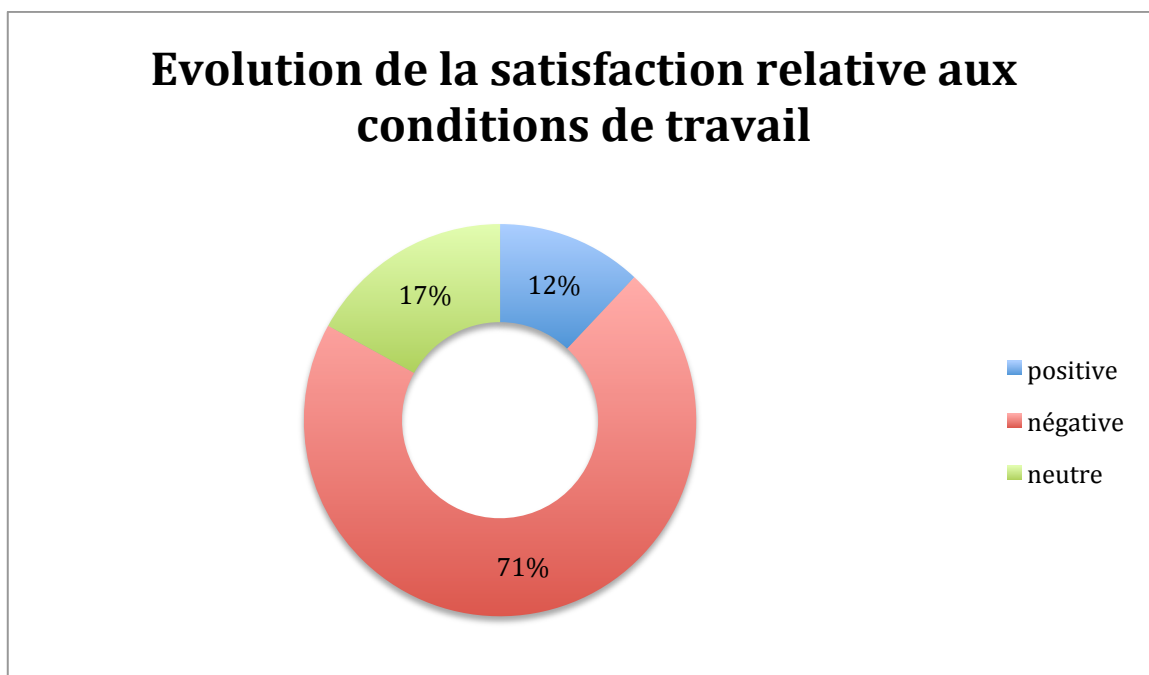
Pour analyser ces réponses plus en détails, on constate que 60% des sondés ont indiqué une diminution de leur motivation, que 33% ont affirmé qu'elle était restée stable et que seuls 7% ont fait part d'un regain de motivation.



Une partie importante du personnel estime subir une diminution de sa motivation. A ce propos, Emery et Giaque estiment que la motivation liée au service public « *ne peut perdurer que si les valeurs auxquelles les agents publics croient peuvent être vécues ou à tout le moins constituer une réalité tangible, une expérience professionnelle au moins partielle* » (2012, p. 168). Les auteurs ajoutent à ce propos que les réformes et la modernisation publique en Suisse « *contribuent (...) au sentiment de stress et de désengagement que vivent certains agents publics* » (p. 170). La motivation ayant aussi des liens avec les conditions de travail, il sera intéressant d'analyser leur perception par les agents de terrain qui ont répondu au questionnaire.

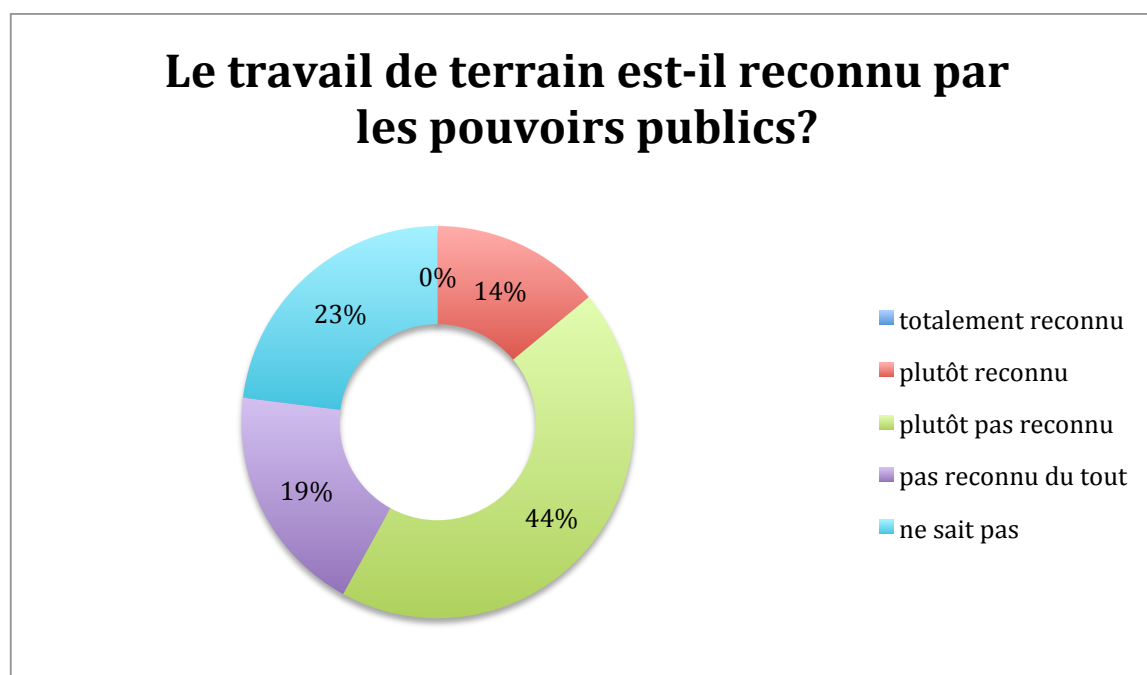
La sixième question aborde ainsi l'aspect des conditions de travail de la même manière que la question précédente.

Le taux moyen de satisfaction des employés de cette institution est actuellement de 6,5 sur 10, alors qu'il était de 7,8 sur 10 cinq ans auparavant. D'une manière générale, on en conclut que les agents de terrain sont de moins en moins satisfaits de leurs conditions de travail. De manière plus détaillée, une grande majorité de 71% affirment que leurs conditions de travail se sont détériorées, alors que 17% ne constatent aucun changement et 12% une amélioration.

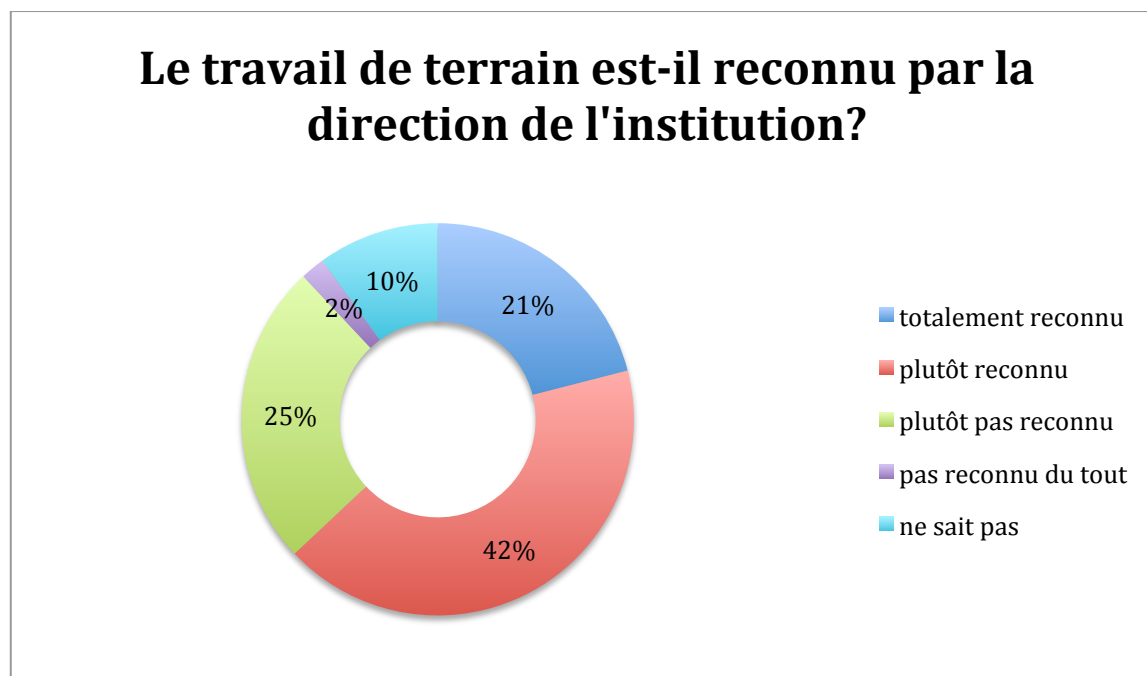


Il est possible que le flou et l'incertitude évoqués spontanément par près d'un tiers des sondés expliquent partiellement cette insatisfaction ; la concurrence exacerbée entre institutions, les licenciements liés aux coupes budgétaires et le stress engendré par la surcharge de travail administratif contribuent sans doute à ce sentiment majoritaire. La fragilisation des conditions de travail, exacerbée par des vagues de licenciement en 2014, entraîne une précarisation de l'emploi peu propice à la motivation, puisqu'elle « est susceptible d'introduire des réflexes de repli sur soi, voire de peur de perdre son emploi » (Emery & Giaucque, 2012, p. 32). A ce propos, il sera intéressant de se pencher sur les attentes des agents de terrain envers leur direction, ce qui devrait permettre d'affiner cette analyse. Avant cela, intéressons-nous à l'aspect de la reconnaissance du travail de terrain.

Les septième et huitième questions traitent en effet du sentiment de reconnaissance. Pour commencer, nous nous intéressons aux pouvoirs publics. Une majorité des sondés (30 personnes, soit 63%) estime que leur travail n'est pas reconnu suffisamment par les pouvoirs publics ; seules 7 personnes (14% du panel) déclarent que leur travail est plutôt reconnu. Ce manque de reconnaissance ressenti par les sondés de la part des pouvoirs publics contribue sans doute à leur mal-être et à leur démotivation croissante.



La même question a été posée au sujet de la direction de l'institution. Le sentiment de la majorité des sondés est cette fois-ci positif, puisqu'ils sont 30, soit 63% à estimer que la direction reconnaît plutôt, voire totalement leur travail ; seules 13 personnes, soit 27%, expriment un manque de reconnaissance.



On constate ainsi que plus la source est éloignée, moins le sentiment de reconnaissance est élevé. Une majorité des sondés estiment que leur direction reconnaît leur travail à sa juste valeur, alors que cette même majorité s'estime non reconnue par les autorités cantonales. Un rôle charnière joué par la direction d'institution est ainsi mis en évidence, puisqu'elle trouve là « *sa fonction première : trouver les meilleures médiations face aux contradictions* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 116). Les auteurs insistent sur l'importance pour le management de favoriser la médiation contre la prescription ; il s'agit de s'intéresser à l'activité réelle et de ne pas s'éloigner du terrain, afin de trouver des solutions créatives face à l'abondance d'injonctions paradoxales liées aux outils de la NGP.

A ce stade de la présentation et de l'analyse, arrêtons-nous un instant sur les attentes précises du terrain envers leur direction, qui vont nous donner des précisions sur les facteurs de motivation de ces acteurs.

LES ATTENTES DU TERRAIN VIS-À-VIS DE LEUR DIRECTION

La neuvième question, est ouverte et concerne donc les attentes des agents de terrain vis-à-vis de leur direction pour améliorer leurs conditions de travail. Précisons le fait qu'aucune réponse n'a été induite, afin de laisser place à une réflexion personnelle de chacun des participants.

De nombreuses réponses ont été élaborées, puisque 35 personnes ont verbalisé au moins une attente ; ces dernières ont été classées par thème dans le tableau suivant :

Attentes vis-à-vis de la direction	Nombre de personnes	Pourcentage répondants
Mieux gérer des ressources humaines	11	31%
Être plus proche du terrain, avoir une meilleure écoute	9	26%
Faire plus de lobbying et plus s'impliquer vis-à-vis des pouvoirs publics	9	26%
Engager plus de personnel	8	23%
Augmenter les ressources à destination des usagers	8	23%
Augmenter les salaires	4	11%
Uniformiser les processus	4	11%
Augmenter les possibilités de formation continue	3	9%
Promouvoir une identité commune et des événements favorisant la cohésion	3	9%
Introduire de nouveaux outils informatiques	3	9%
Avoir recours au bénévolat et à la recherche de fonds pour améliorer les prestations	3	9%
Améliorer les flux d'informations et de communication	2	6%

Si une partie des attentes se situent au niveau des ressources humaines et de la formation, l'accent paraît être mis sur le besoin de proximité avec la direction. Certains demandent notamment à la direction de se déplacer plus fréquemment sur les différents sites ou d'organiser des événements favorisant l'échange et la cohésion. Comme le souligne Dupuy, les directions doivent impérativement « *écouter le terrain, s'appuyer sur*

les pratiques locales » (2015, p. 145), sans oublier « *d'associer les acteurs concernés à la recherche de solutions, ce qui donnera à ces dernières une forte légitimité* » (Idem, p. 141).

D'autres attentes concernent plus précisément la mission de l'institution et la qualité de ses prestations ; il est notable qu'une partie relativement importante du personnel (11 personnes, soit 31% des celles qui ont répondu à la question) estime spontanément que ses conditions de travail s'amélioreraient si les prestations aux usagers étaient de meilleure qualité. Ces personnes se réfèrent ainsi aux valeurs du service public, qui entrent en conflit avec celles, inspirées par l'entreprise privée, que défend la NGP.

D'une manière plus générale, un grand nombre d'attentes exprimées se situe au niveau des moyens d'assurer la mission de l'institution. Or, dans ce contexte, « *l'injonction permanente de faire plus avec moins n'est qu'un avatar de la logique paradoxale* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 92) mise en avant par la NGP et par les autorités cantonales lorsqu'elles coupent massivement les enveloppes budgétaires des institutions partenaires. En demandant plus de moyens pour mieux assurer la mission, le terrain se retrouve en porte-à-faux avec une des préoccupations principales des directeurs, « *obsédés par les résultats financiers, l'activité réelle leur [échappant]* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 117).

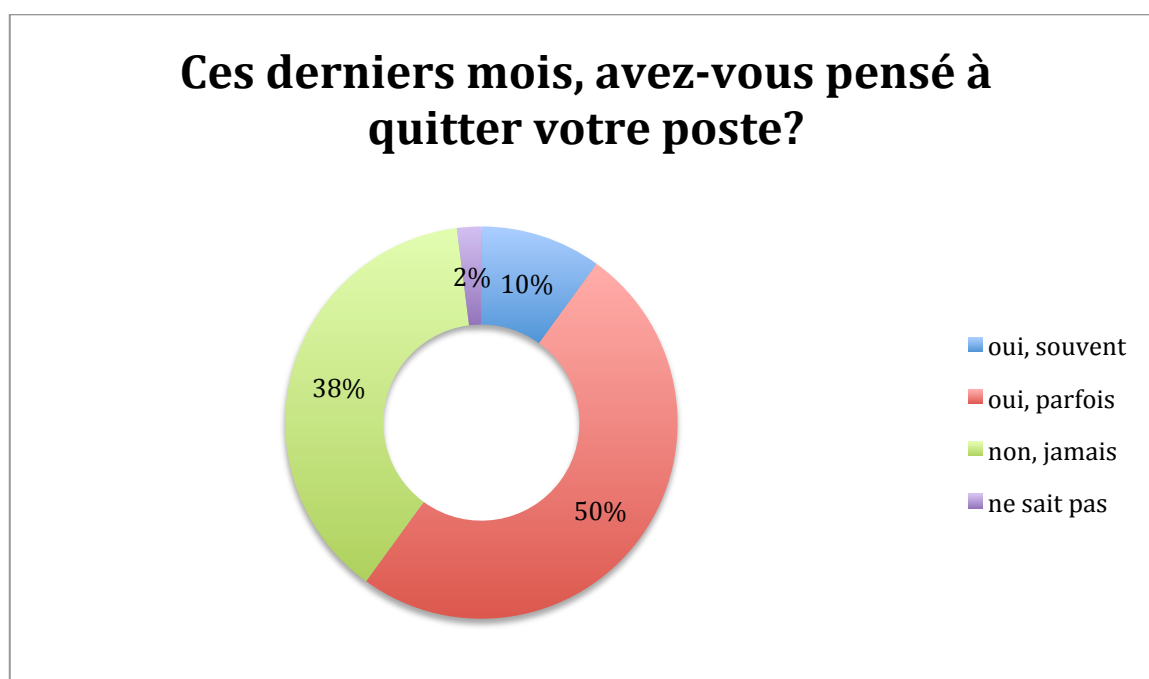
On s'en rend compte, le personnel attend aussi de sa direction qu'elle se mobilise pour la défense de la mission ; à ce titre, certains espèrent qu'elle fasse du lobbying au niveau des pouvoirs publics, ce dont ils attendent des améliorations au niveau de leurs conditions de travail.

La question matérielle du salaire n'est, quant à elle, évoquée que par quatre personnes, soit 11% de ceux qui ont fourni une réponse à cette question ou 8% du panel total. L'aspect matériel des conditions de travail ne semble donc pas être le plus important dans la hiérarchie du bien-être au travail ; il est en tous les cas considéré comme largement moins important que la remise en cause de l'économicisation du travail social.

LA VISION DE L'AVENIR À MOYEN TERME

La dixième question permet d'affiner un peu plus le degré de satisfaction au travail des agents de terrain. Notons qu'une majorité du panel déclare avoir pensé à quitter son

poste durant les derniers mois précédant l'enquête. Cinq personnes, soit 10% des sondés, affirment y avoir pensé souvent, et 24 personnes, soit 50% des sondés, y avoir pensé parfois. 18 personnes, soit 38% des sondés, déclarent ne jamais y avoir pensé. Le taux d'agents ayant récemment pensé à démissionner est donc de 60%, ce qui semble confirmer l'augmentation de leur insatisfaction.



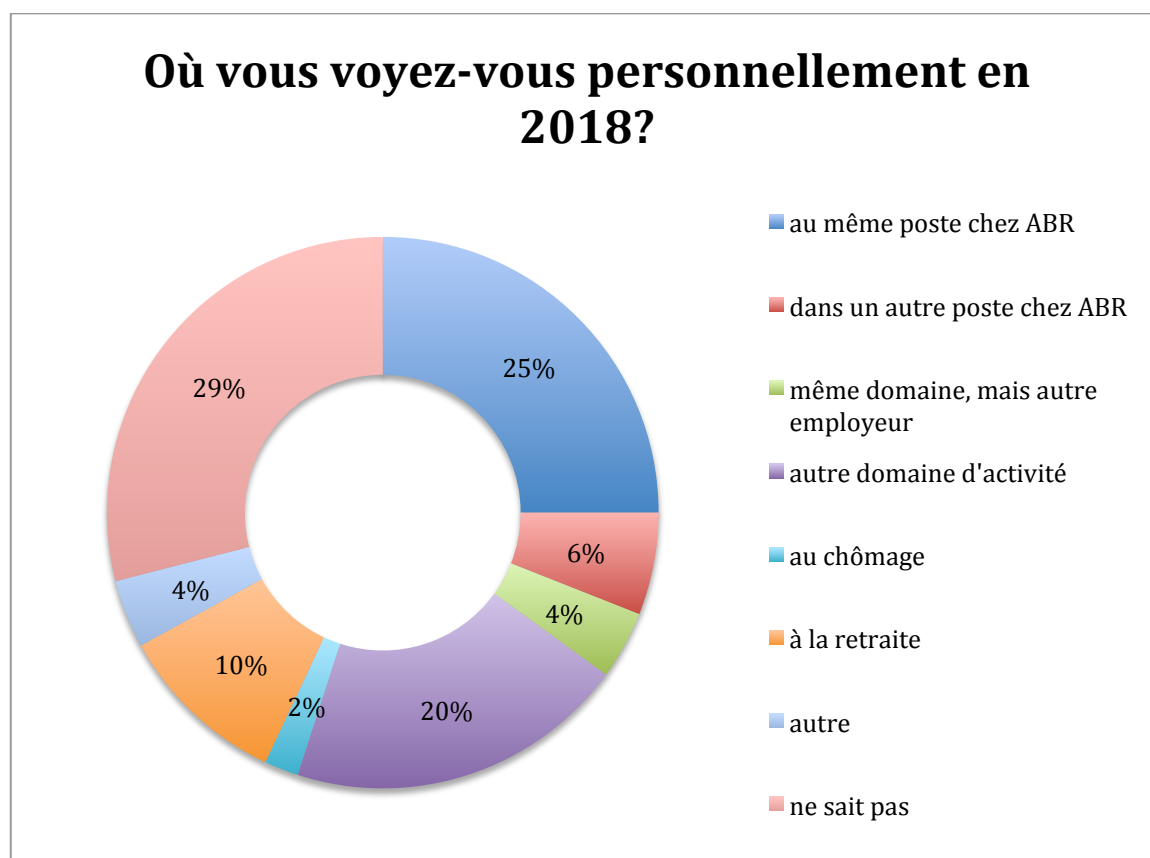
La onzième question permet de se focaliser sur l'optimisme ou le pessimisme des agents de terrain, puisqu'ils sont priés de choisir un scénario parmi sept propositions (qui intègrent la possibilité d'élaborer leur propre scénario) sur le développement futur de leur institution et de leur domaine d'activité dans une période de cinq ans.

Notons pour commencer que la moitié du panel (24 personnes, soit 50% des sondés) choisit le scénario du statu quo, précisant que le canton continue de collaborer avec leur institution de la même manière qu'actuellement. Une telle majorité pariant pour la stabilité dans un domaine qui est en constante évolution peut étonner. Il faut savoir à ce propos que 56% des sondés sont en poste depuis plus de quatre ans, ce qui indique un certain attachement à ce domaine d'activité, malgré les incertitudes qui le caractérisent. On peut donc légitimement supposer que les sondés sont habitués aux changements imposés par le contexte politique et économique et qu'ils ont développé un certain relativisme.

Si l'on peut considérer cette option du statu quo comme relativement optimiste dans le contexte actuel de réformes permanentes, d'autres personnes ont une vision encore plus positive de l'avenir à moyen terme, puisque 8 personnes (17%) pensent que leur institution aura même élargi son rayon de compétences en se repositionnant, alors que 5 personnes (10%), pensent que l'institution aura gagné des parts de marché et sera active dans tout le canton, voire au niveau de la Confédération. La catégorie des personnes que je qualifierais de relativement optimistes sur l'avenir de leur institution est donc majoritaire, puisqu'elle rassemble 77% du panel.

Notons cependant que 9 personnes, soit 19% des sondés, voient leur institution perdre tous ses mandats et cesser ses activités durant les prochaines années, ce qui apporte un bémol à l'optimisme affiché par la majorité. Bémol qui va se confirmer par l'analyse des réponses à la question suivante, qui porte sur l'avenir que les sondés imaginent pour eux-mêmes.

La dernière question permet en effet d'affiner les résultats de la onzième question, puisque les sondés doivent préciser où ils se voient personnellement dans cinq ans.



Si 14 personnes, soit 29% du panel, choisit de ne pas répondre à cette question et 5 personnes (10%) seront à la retraite, notons qu'un petit tiers des sondés, soit 15 personnes s'imaginent travailler encore dans cette institution dans cinq ans. Parmi ces personnes, seules trois se voient changer de poste à l'interne, ce qui semble indiquer que la transversalité et la mobilité interne sont peu encouragées au sein de l'institution.

L'optimisme relatif qui émanait de la question précédente semble donc perdre de sa force, si l'on retient le fait que moins d'un tiers des sondés imaginent encore travailler au sein de cette institution dans quelques années. La dominante de cette dernière question apparaît bien être la majorité d'indécis, ce qui n'étonne guère dans un domaine marqué par l'incertitude.

LES BESOINS DU TERRAIN

Les résultats de l'enquête menée sur le terrain sont intéressants à plusieurs niveaux.

Pour commencer, le diagnostique qui émane du terrain est sérieux ; le domaine d'activité est empreint d'incertitude et de flou ; la majorité des sondés ne perçoit pas de stratégie en provenance des pouvoirs publics. Elle regrette également le manque de prise en compte de l'expérience du terrain par l'administration cantonale dans le cadre des réformes imposées aux différentes institutions.

Quant aux impacts de ces réformes, ils sont jugés globalement négatifs par une majorité des personnes ayant répondu à notre enquête. Les reproches les plus importants sont relatifs à la charge de travail plus importante, à l'augmentation des tâches administratives ainsi qu'à la diminution de la qualité des relations entretenues avec les collègues et avec les usagers. Mon hypothèse partant du point de vue que les réformes cantonales avaient eu des impacts négatifs sur la motivation des agents de terrain semble donc être confirmée par les réponses à mon enquête. Le métier a, semble-t-il, évolué en parallèle avec les réformes cantonales, marquées par la généralisation de l'usage des outils de la NGP. Cette évolution a créé une certaine souffrance au travail, que l'on peut mettre en évidence par le fait que la majorité des sondés ait récemment songé à quitter son poste et par le fait qu'une part importante relève une détérioration de ses relations avec ses pairs et avec les usagers.

Pour corroborer ces constats amers, les réponses des agents de terrain tendent à démontrer un certain glissement de valeurs au niveau des autorités ainsi qu'au niveau de l'institution dans laquelle ils évoluent. Ce décalage peut représenter l'amorce d'un choc culturel important, qui pourrait être à la source d'une perte de sens importante et démotivante.

Un grand nombre des sondés relève à ce propos la diminution de la qualité des prestations aux usagers et une insatisfaction grandissante par rapport à leurs conditions de travail. Ces personnes semblent regretter une diminution, voire une absence de reconnaissance de leur travail par les autorités ; heureusement, une majorité relève que ce problème de reconnaissance n'est pas aussi important au niveau de la direction de l'institution, dont une partie du personnel attend une plus grande proximité par rapport au terrain et un positionnement clair en faveur de l'amélioration de la qualité des prestations et de la défense de la mission auprès du canton.

Pour répondre à ces attentes émanant du terrain, la direction doit donc combattre un certain pessimisme, reflété par les 60% de sondés qui déclarent avoir songé à quitter leur poste durant les derniers mois. Le choc culturel lié aux réformes cantonales a ainsi pu « *empêcher les acteurs de réaliser leurs attentes professionnelles* » (Emery & Giaque, 2012, p. 168). Les conséquences de ce choc sont, selon les auteurs, une augmentation de la souffrance au travail, de la résignation professionnelle, de la déception et du stress professionnel, éléments qui semblent être partiellement confirmés par les réponses que les agents ont données au questionnaire de cette enquête, qui, rappelons-le, est de taille modeste et n'ambitionne pas l'exhaustivité. Dans ce contexte, intéressons-nous aux analyses et aux réponses que nous ont proposées les directions d'institutions ayant participé à cette étude.

LES POINTS DE VUE DES DIRECTIONS CONFRONTÉS À CELUI DE L'ADMINISTRATION CANTONALE

L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LES INSTITUTIONS ET L'ADMINISTRATION CANTONALE BERNOISE (POM) – UNE QUESTION DE COMMUNICATION ET DE CONFIANCE

Une certaine unanimité émerge parmi les quatre directions d'institutions bernoises qui ont participé à cette enquête. Chacun souligne un double changement survenu durant les dernières années. Le premier élément fut l'arrivée d'une nouvelle direction à la tête du SEMI en 2011, qui a apporté « *un autre style de management et de communication* » (Intervenant 1, p. 1). Le second élément évoqué par le panel est l'intervention de la commission de haute surveillance du Grand-Conseil bernois (CHS), qui a, selon eux, entraîné, à partir du milieu de l'année 2014, une amélioration de la communication entre la POM et les institutions partenaires.

Les quatre directions évoquent spontanément le problème de communication en début d'entretien. Une personne parle notamment de « *trou noir* » (Intervenant 3, p. 1) pour évoquer le changement en la matière ; un autre intervenant évoque un « *dialogue rompu* » par la nouvelle direction et un flux d'informations devenu « *catastrophique* » (Intervenant 2, p. 1), alors qu'un troisième relève une « *absence complète de dialogue* » (Intervenant 3, p. 1).

Une des conséquences de cette communication défailtante a été que « *de nombreuses idées et réformes cantonales n'étaient pas applicables dans la pratique* » (Intervenant 2, p. 1). Or, en se coupant ainsi de l'expertise du terrain, l'administration cantonale impose des directives qui se heurtent à une réalité qu'elle méconnaît ; ainsi, on peut supposer qu'elle « *exacerbe les tensions de rôle des travailleurs sociaux (...) qui sont censés être à la fois des professionnels appelés à décider sur la base d'un savoir expert et des bureaucrates respectant des règles et procédures standardisées* » (Moachon & Bonvin, in Bellot, Besson, Jetté, 2013, p. 218).

Un autre aspect évoqué par les directions est la disparition de la confiance entre le SEMI et les institutions partenaires. Une personne évoque ainsi « *des années marquées par de la méfiance, voire de la défiance* » (Intervenant 3, p. 1). La responsable du SEMI reconnaît que « *les partenaires ont perdu confiance dans les autorités ; il s'agit pour eux de reconstruire cette confiance* » (Intervenant 5, p. 2). Notons le choix des mots, puisqu'il

revient, selon elle, aux institutions de reconstruire la confiance, et non aux autorités de la regagner.

Cette perte de confiance est partiellement liée à l'absence de communication et aux nombreuses directives que l'administration a imposées aux partenaires, qui, comme le relève un directeur, devaient « exécuter des ordres et non plus exercer un mandat délégué » ; selon la même personne, le canton, dans sa « *folie de contrôle* », « *ordonne et estime que les partenaires doivent suivre les ordres* » (Intervenant 4, p. 2). Or, si l'on tente d'interpréter ces propos avec l'aide de la littérature scientifique, on constate que la confiance ne peut être acquise par la coercition ; ainsi, « *les indicateurs de performance, systèmes de reporting débridés et procédures toujours plus contraignantes ont été interprétés (...) comme des marques de non-confiance* » (Dupuy, 2015, p. 105). L'auteur ajoute qu'il est bien difficile de s'engager pour un partenaire qui ne vous fait pas confiance. En coupant les flux de communication, l'administration cantonale s'est privée « *d'associer les acteurs à la recherche de solutions* » (Dupuy, 2015, p. 141), ce qui aurait notamment apporté à ces derniers « *une forte légitimité* » (Idem, p. 141). C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'entretien effectué dans le canton voisin du Jura, où « *il est notable que les autorités partagent la responsabilité des mesures d'économie. On vit ainsi moins mal les coupes budgétaires, car ceux qui les organisent restent proches des institutions et portent leur responsabilité* » (Intervenant 6, p. 2).

Les directions évoquent toutes le fait qu'une intervention politique fut nécessaire pour que l'attitude de l'administration envers les partenaires évolue vers un meilleur dialogue. En effet, suite à l'intervention de la CHS, « *le SEMI essaie (...) de reprendre le dialogue avec ses partenaires : des tables rondes ont été organisées et les partenaires ont été intégrés à une procédure de consultation pour discuter des contrats de prestations de 2015-2017 ainsi que des nouvelles directives* » (Intervenant 2, p. 2). L'intervention de la CHS a aussi entraîné la création d'un état-major au SEMI, « *composé de personnes ayant des compétences techniques* » (Intervenant 3, p. 2), ce qui a facilité le travail.

Toutefois, tous les intervenants s'accordent sur le fait que « la méfiance continue de régner » (Intervenant 3, p. 2). Par ailleurs, « *il subsiste un immense fossé entre les objectifs annoncés (le bien-être des usagers, le partenariat entre le canton et les institutions) et la réalité (des coupes budgétaires massives, pas de prise en compte des besoins des*

institutions) » (Intervenant 4, p. 2). Relevons à ce propos le fait que les directions subissent ainsi de nombreuses injonctions paradoxales de la part de l'administration cantonale. Il s'agit là, comble de la logique paradoxale issue des outils de la NGP, de « *faire plus et mieux avec moins* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 92).

On le constate, la plupart des personnes questionnées relèvent d'importants problèmes de communication entre l'administration cantonale et les institutions partenaires, ainsi qu'un sur-pilotage des activités opérationnelles par l'administration. Afin d'affiner ces perceptions, intéressons-nous à celles qu'ont ces acteurs de terrain et administratifs de la stratégie cantonale dans leur domaine d'activité.

AUCUNE STRATÉGIE CANTONALE ?

A nouveau, une certaine forme d'unanimité règne parmi les directions qui ont répondu à nos questions : elles ne voient se dégager aucune véritable stratégie cantonale en matière d'asile, « *la seule stratégie, qui n'en est pas une, est celle des économies qu'il faut faire ; les coupes budgétaires sont le seul thème évoqué par les autorités* » (Intervenant 4, p. 2). Une autre personne confirme ne percevoir « *aucune stratégie, ni aucune vision ni perspective* » (Intervenant 1, p. 2) en provenance du canton.

Cette stratégie semble être devenue « *invisible* » (Intervenant 4, p. 3) depuis l'arrivée de la nouvelle direction du SEMI, dont « *les décisions sont prises dans l'urgence et souvent difficiles à comprendre* » (Intervenant 4, p. 3).

La responsable du SEMI constate elle aussi « *que le canton de Berne n'a mis en œuvre aucune stratégie à long terme en matière d'intégration et de finances* » (Intervenant 5, p. 3) ; elle estime que « *le canton a surtout réagi, sans élaborer de véritable stratégie : les directives et les projets mis en route n'ont pas suffisamment pris le contexte en compte* » (Idem, p. 3).

Pour nous aider à interpréter ces déclarations, la littérature scientifique souligne qu'il est « *nécessaire de séparer plus rigoureusement les activités stratégiques (dévolues aux politiques), des réalisations administratives ou opérationnelles (propres aux agents publics)* » (Giauque & Emery, 2008, p. 120). On constate ainsi que l'administration cantonale n'a pas pu, ces dernières années, compter sur une vision stratégique de la part

de la direction politique. Ceci contraste avec la stratégie appliquée par le canton au début des années 2000, lorsqu'un choix important fut entrepris : le changement de direction, intervenu en 2003, entre la SAP et la POM, cette dernière s'étant vu confier la responsabilité du domaine de l'asile.

La responsable du SEMI s'avère d'ailleurs très critique à l'égard de l'ensemble des cantons dans leur manque de stratégie face à la Confédération. Selon elle, « *ils ont échoué à défendre une opposition à la mise en œuvre de la révision* » (Intervenante 5, p. 4) de l'Ordonnance 2 sur l'asile, relative au financement, révision qui a privé Berne en particulier de fonds importants. Elle qualifie ce manque de réaction de « *véritable occasion manquée de la part des cantons, et en particulier de la part du canton de Berne* » (Idem, p. 4), qui a ainsi perdu des millions de francs de subventions par année. La haute fonctionnaire estime à ce sujet que « *le fait de lier le financement de l'aide sociale avec le taux de succès sur le marché de l'emploi est (...) absurde* », car les migrants qui arrivent actuellement en Suisse « *sont souvent tellement traumatisés qu'il est impossible de parler d'intégration ou de marché du travail avant un long processus* » (Idem, p. 4). Les constats de la haute fonctionnaire rejoignent ainsi ceux des directeurs d'institutions, et tous se retrouvent dans une situation paradoxale qu'ils doivent gérer tant bien que mal, sans avoir de possibilité d'influer sur les décisions politiques dont ils subissent les contrecoups.

UN CHOC DES CULTURES ET SES CONSÉQUENCES

Comme je l'ai évoqué auparavant, une des hypothèses émergeant de cette étude suppose que les conséquences « culturelles » du transfert du domaine de l'asile de la SAP à la POM ont été sous-estimées par ceux qui l'ont validé à l'époque. Plusieurs personnes s'accordent ainsi sur le fait que « *la philosophie des deux directions n'est pas la même, ce qui a fini par se ressentir aussi sur le terrain* » (Intervenant 2, p. 7), et même sur le fait que « *deux mondes séparent ces directions* » (Intervenant 2, p. 7). Un intervenant constate notamment que cette fusion « *a créé des problèmes nouveaux, car on a demandé à des personnes habituées aux activités liées à la sécurité de se saisir de problèmes sociaux, ce pour quoi elles étaient incompétentes ; ces personnes avaient une identité, et le canton leur a donné une nouvelle mission qui les a dépassées* » (Intervenant 1, p. 3). Une autre

personne se demande « *si l'idéologie de la POM n'a pas trop imprégné l'action sociale dans ce domaine d'activité* » (Intervenant 4, p. 3).

A ce propos, notons que l'administration cantonale semble partager cette analyse, puisque la responsable du SEMI estime que « *c'est la politique qui a dicté ce changement* » (Intervenant 5, p. 3), faisant référence à « *l'influence du Conseiller fédéral Blocher sur le canton de Berne* » (Intervenant 5, p. 3) à l'époque de la fusion. Ainsi, elle estime que « *le processus de changement (...) n'avait pas abouti complètement* » (Idem, p. 1) à son arrivée à la POM en 2011, soit huit ans après les événements. Selon elle, « *deux modes d'organisation et deux philosophies très distinctes régnaient au sein du service, ce qui avait empêché l'émergence d'une culture commune* » (Idem, p. 1).

Pour corroborer ces propos au niveau scientifique, constatons avec Jean-François Gaspar qu'un changement de culture imposé par de nouveaux modes de gouvernance peut susciter des réactions opposées au sein des administrations, ces réactions pouvant aller de l'adhésion à la résistance. L'auteur constate notamment que certains employés, « *reprenant à leur compte les discours sur les méfaits de l'assistanat, participent (...) à leur naturalisation et s'en font (...) d'ardents défenseurs* » (Gaspar, in Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 176), alors que « *d'autres y voient une atteinte grave (...) à l'essence de leur métier* » (Idem, p. 176). Giauque et Emery notent à ce propos que « *la dimension culturelle a été longtemps la grande absente des stratégies de réformes de la NGP* » (2008, p. 73), ce qui peut même mener à de véritables « *chocs des cultures* », générant « *progressivement une certaine confusion entre les valeurs de référence des agents publics* » (Idem, p. 74).

On peut ainsi supposer, comme le relève d'ailleurs la responsable du SEMI, que les importants changements de personnel au sein du service étaient au moins partiellement « *liés au changement culturel et de vision* » (Intervenant 5, p. 2) entraîné par la fusion.

On le constate, cette réforme a provoqué d'importants remous au sein de l'administration cantonale, remous qui continuent d'avoir des conséquences à ce jour dans les rapports développés entre le canton et les institutions actives sur le terrain, puisque la presse locale constatait « *un fossé entre la POM, qui met l'accent avant tout sur la sécurité, et les [institutions] partenaires de longue date, qui placent l'accompagnement*

des demandeurs d'asile au premier plan »²⁷ (Kollbrunner, 2013a). Dans ce contexte, les résultats de l'enquête quantitative menée dans le cadre de cette étude au sein d'une des institutions, acquièrent une certaine ampleur. Rappelons à ce titre que 90% du panel évoquait un décalage entre les valeurs défendues par les autorités cantonales et celles du terrain. Certes, mon enquête ne reflète que les sentiments de la moitié des employés d'une des institutions partenaires du canton ; si elle n'aspire pas à l'universalité, elle permet toutefois d'expliquer partiellement la baisse de motivation évoquée par les agents de terrain ayant répondu au questionnaire. Ceci place sans doute les directions d'institutions dans des situations inconfortables liées à ce décalage culturel. En effet, « *construire ce qu'il est convenu d'appeler une culture, c'est construire quelque chose de pérenne (...). Faire évoluer la culture de son entreprise requiert donc du temps, de la capacité à résister à la pression de l'urgence et par-dessus tout des choix clairs sur ce que l'on veut obtenir* » (Dupuy, 2015, p. 200). Intéressons-nous donc aux valeurs défendues par ces directeurs et à leur évolution dans ce contexte cantonal mouvant.

LA DÉFENSE DES VALEURS INSTITUTIONNELLES DANS UN CONTEXTE DÉLICAT

Les impressions des directeurs ayant répondu à nos questions sont à la fois variées et contradictoires sur ce point. En effet, si l'un d'eux estime que son « *institution est émancipée de son mandant cantonal* » et affirme que « *le personnel est régulièrement convié à des événements permettant de présenter la mission et la vision de l'institution* » (Intervenant 1, p. 3), un autre avoue qu'il s'agit là « *d'une réflexion qui n'a pas encore été faite* » car « *l'institution ne s'est pas penchée sur l'adéquation et l'application des valeurs listées dans sa charte* » (Intervenant 3, p. 3). Un troisième directeur semble quant à lui infirmer les propos du premier, car, selon lui, « *les valeurs de l'institution sont (...) fortement déterminées par la politique* » (Intervenant 2, p. 3).

Un aspect semble toutefois unir l'ensemble des directeurs bernois ayant participé à cette enquête ; tous relèvent les pressions que le contexte politique fait peser sur les valeurs de leur institution. Une majorité des agents de terrain sondés dans le cadre de cette étude tend à confirmer cette pression, puisque, rappelons-le, 60% estiment que les réformes ont eu des impacts négatifs sur les valeurs de leur institution.

²⁷ Traduction personnelle

Ceci contraste apparemment avec la situation vécue dans le canton du Jura, où « *le problème ne se pose pas, puisque la mission de l'AJAM se voit confirmée régulièrement par l'État* » (Intervenant 6, p. 2). Rappelons à ce sujet le fait que le canton du Jura est l'un des moins adeptes des modes de gouvernance proposés par la NGP, ce qui peut contribuer à expliquer cette différence d'approche.

Dans ce contexte, arrêtons-nous brièvement sur les remarques d'un directeur inquiet quant à l'impact des réformes et des coupes budgétaires sur les valeurs transmises actuellement à des usagers fragiles et en provenance de pays déstabilisés par des guerres civiles marquées par le retour du religieux. Selon lui, « *la Suisse pourrait devenir un pays exportateur de démocratie et de l'idée des droits de l'homme, de ses valeurs, si elle investissait plus dans l'intégration active des nouveaux arrivants au lieu de tout faire pour rendre le pays moins attractif. Ceux qui devraient quitter le pays repartiraient avec un bagage culturel non négligeable sur le plan international.* » (Intervenant 1, p. 5). A la lecture de ces lignes, on constate une distance importante entre les valeurs du service public revendiquées par les institutions et l'objectif principalement financier imposé par les pouvoirs publics, qui empêche la mise en œuvre d'une stratégie à long terme en matière d'intégration.

L'analyse des réponses développées par ces directeurs nous permet de constater des attitudes très différentes dans la gestion de ces changements de valeurs imposés par le contexte politique et « *l'urgence de certaines situations budgétaires* » (Emery & Giaque, 2012, p. 40). Or, les répercussions des réformes risquent, comme le relèvent les mêmes auteurs, d'entraîner un « *remodelage de l'identité (profond et durable) des agents publics, [de] leurs motivations et [de] leur comportement au quotidien* » (2012, p. 65). Si les directeurs interrogés semblent être conscients de ce risque, ils ne parviennent cependant pas tous à trouver les moyens d'y remédier en écoutant les voix du terrain et en accordant « *plus de crédit aux changements profonds, de valeur et de motivation, que les démarches en cours ont trop fréquemment sous-estimés* » (Emery & Giaque, 2012, p. 34). Un directeur résume cet échec en constatant qu'il « *lui manque la proximité du terrain pour analyser* » (Intervenant 3, p. 3) les impacts des réformes actuelles sur les valeurs de son institution. Un constat qui devrait nous permettre de trouver des pistes à suivre pour soutenir les agents de terrain dans leur recherche de sens.

UNE CONCURRENCE EXACERBÉE ENTRE INSTITUTIONS

Si les réformes engagées par les pouvoirs publics ont suscité des réflexions sur les valeurs défendues par les institutions, l'un des éléments que le canton de Berne a récupéré dans la boîte à outils de la NGP a été considéré comme un « *dangereux développement* » (Intervenant 2, p. 4) ; il s'agit de l'encouragement de la concurrence entre institutions dans le domaine de l'asile, facilitée, comme nous l'avons évoqué dans le premier chapitre de cette étude, par la négociation annuelle des contrats de prestations, qui était la norme jusqu'à cette année, ainsi que par la généralisation de l'appel d'offres dans le cadre des partenariats public-privé ; cette évolution a ainsi entraîné non-seulement des « *combats fratricides entre œuvres caritatives* » (Guttmann, 2014, p. 5), mais aussi l'émergence sur ce qui est devenu un marché, d'entreprises à but lucratif. Songeons notamment à la décision des autorités fribourgeoises, qui, en 2008, après une procédure d'appel d'offres, ont retiré le mandat de la gestion du domaine de l'asile à la Croix-Rouge pour le confier à ORS Service AG, « *son offre salariale étant inférieure de 800 000 francs à celle de la Croix-Rouge* » (Guttmann, 2014, p. 377).

Un des intervenants estime ainsi que « *certaines missions ne devraient pas être confiées à des organismes à but lucratif* » (Intervenant 2, p. 4). Il fait référence sans la nommer à l'entreprise ORS Service AG, qui accumule les mandats au niveau des cantons et de la Confédération dans le domaine de l'asile, ce qui correspond « *à une forme d'externalisation des activités stratégiques de l'État* » (Giauque & Emery, 2008, p. 99). J'avais déjà noté que la concurrence en général et le recours aux appels d'offre en particulier avait « *tendance à pénaliser les plus petites structures* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 137). C'est ce que semble confirmer cet interlocuteur, qui parle « *d'insécurité* » (Intervenant 2, p. 4) en affirmant qu'il « *ne lui est pas possible de prendre des décisions importantes impactant les finances et le personnel en un jour, comme l'exige parfois le SEMI – qui lance des appels d'offres pour l'ouverture d'un nouveau foyer dans les quinze jours. Toute décision importante doit être validée par différents échelons hiérarchiques, ce qui ralentit le processus. Une entreprise privée bénéficie d'un avantage certain en matière de flexibilité et de rapidité de prise de décision, contre lequel il est impossible de lutter* » (Intervenant 2, p. 4).

Si l'on tente d'interpréter ces propos émanant du terrain, il semble donc bien que les petites institutions, dont les décisions doivent être validées par des comités ou des instances politiques communales, doivent lutter à armes inégales avec de grandes entreprises, à même de mobiliser des ressources importantes et des capacités de décision rapide. Comme le soulignent Gaulejac et Hanique, « la réponse aux appels d'offre devient une compétence elle-même » (2015, p. 136), mais plus problématique encore, cette réponse est rendue complexe par la structure même des institutions et des œuvres d'entraide, qui n'offre pas la même flexibilité en matière de décision et de financement que la structure des entreprises privées.

Une autre personne relève à propos de cette évolution le fait qu'une « *telle concurrence liée à l'argent (...) risque de bénéficier au partenaire le moins cher, pas à celui qui offre les meilleures prestations* » (Intervenant 4, p. 4). En analysant ces propos, on comprend que le risque inhérent à cette situation est que « *l'objectif [ne soit] plus d'améliorer la qualité de ce que l'on fait, mais de gagner des places par rapport aux autres compétiteurs* » (Gaulejac & Hanique, 2015, p. 144).

Les pouvoirs publics semblent d'ailleurs bien encourager une pondération des intérêts en faveur de la rentabilité, puisqu'ils « *externalisent une mission sans préciser les bases de son accomplissement : ainsi, il n'est nulle part fait mention du taux d'encadrement souhaitable, ni de la quantité ou de la qualité des cours de langue dispensés aux usagers. Chacun fait ce qu'il veut, ce qui entraîne des abus liés à la concurrence entre institution et galvaude le système* » (Intervenant 1, p. 4). Ce propos tend à confirmer que le canton, dans sa volonté de réforme, est principalement préoccupé par l'économicisation du fonctionnement des partenaires, puisqu'il ne cherche guère à insérer d'indicateurs qualitatifs dans ses appels d'offre et ses contrats de prestations. C'est d'ailleurs ce que confirme la responsable du SEMI, lorsqu'elle déclare que « *les réflexions d'ordre économique l'emportent toujours sur la nécessité d'investir de l'argent en plus que ce que la Confédération fournit* » (Intervenante 5, p. 6). La haute fonctionnaire regrette notamment le fait que « *le canton ne se [rende] pas compte que l'accompagnement des migrants relève d'une mission cantonale et qu'il devrait avoir à cœur de la mener le mieux possible* » (Idem, p. 6).

On s'en rend compte, les outils de la NGP, dont les pouvoirs publics se servent abondamment, contribuent à accorder la prépondérance aux questions d'ordre financier par rapport aux aspects qualitatifs de la prise en charge des usagers. Intéressons-nous donc aux conséquences sur le terrain de leur utilisation.

LES IMPACTS DES RÉFORMES ET DES COUPES BUDGÉTAIRES

Le terrain, que ce soit au niveau de l'action sociale ou à celui des directions d'institutions, semble confirmer une mobilisation intensive des outils de la NGP par les autorités cantonales bernoises dans le domaine de l'asile. L'encouragement de la concurrence représente un bon exemple de ce choix, qui renforce l'importance de l'aspect financier dans l'action sociale. En effet, les directions concernées déclarent toutes avoir dû prendre des mesures pour permettre la pérennité de leur institution. En voici les principales, en fonction des personnes qui sont directement concernées :

Éléments impactés	Mesures prises par les directions	Nbre de mentions (sur 4 directions)
L'organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Certification ou démarches qualité • Fermeture de sites pour des raisons de rentabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 • 2
Le personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciements massifs et diminution du taux d'encadrement des usagers • Réduction des taux d'activité • Nouveaux engagements de personnel uniquement en CDD • Mutations au sein de l'institution • Encouragement de la transversalité 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 • 2 • 2 • 2 • 1
Les usagers	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse de la rémunération des petits travaux effectués par les usagers • Diminution importante des cours de langue • Baisse des prestations circonstanciées (santé, transport, formation) • Augmentation du contrôle des usagers selon directives cantonales 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 • 3 • 3 • 3

	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement moins intensif des usagers 	<ul style="list-style-type: none"> • 3
--	---	---

Le premier élément qui surprend dans le tableau ci-dessus est la similitude des mesures prises par les différentes directions ; elle s'explique probablement par la « brutalité » (Intervenant 1, p. 6) des réformes et des coupes budgétaires ainsi que par leur ampleur sans précédent. Relevons à ce propos qu'il est aisé d'expliquer l'absence d'unanimité dans les réponses, car un des partenaires du canton n'est actif qu'en 2^e phase d'hébergement, alors que les pouvoirs publics ont décidé de concentrer les mesures d'économie sur la 1^{ère} phase, c'est-à-dire les hébergements collectifs. Ceci dit, notons que, selon les déclarations des directeurs, toutes les institutions ont été impactées à un niveau plus ou moins sensible.

Par ailleurs, on constate que la majorité des mesures frappe durement le personnel de terrain et les usagers ; si l'on peut considérer que les démarches de certification peuvent permettre aux institutions d'atteindre un certain niveau de professionnalisme, elles ont souvent pour autre conséquence d'augmenter le nombre de directives et la charge administrative, tout en diminuant la marge de manœuvre dont bénéficient les acteurs de terrain. Par ailleurs, l'analyse des réponses faites à mon questionnaire a semblé démontrer un attachement de ces acteurs à la qualité des prestations dévolues aux usagers. Ainsi, il semble inévitable que cet ensemble de mesure puisse provoquer des réactions de résistance et de démotivation au sein d'une partie du personnel, ce qui pourrait être à l'origine d'un « remodelage de [leur] identité » (Emery & Giaque, 2012, p. 65) ; un des directeurs interviewés parle à ce propos d'une certaine « remise en cause de mesures représentant un socle éthique important » (Intervenant 2, p. 5) parmi une partie du personnel. Comme l'explique Jean-François Gaspar, les employés réagissent de manière diverse à ce genre de réformes, c'est aussi ce que le questionnaire de terrain semble démontrer. Certains « reprennent à leur compte les discours sur les méfaits de l'assistanat », alors que « d'autres y voient une grave atteinte à leur métier et au respect dû aux usagers » (in Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 176).

Ainsi, je constate que les mesures prises par les directions fragilisent les acteurs de terrain et en particulier leurs conditions de travail. On leur demande de faire aussi bien

qu'avant, si ce n'est mieux, mais avec beaucoup moins de personnel et encore moins de moyens au niveau des prestations. Voici la définition même d'un système paradoxant, dont on peut se poser la question, à l'instar de Gaulejac et Hanique, de savoir s'il ne devient pas pervers, en engendrant le burn-out, la dépression et les troubles bipolaires parmi des acteurs de terrain déboussolés (2015, p. 200). En appui de cette thèse, j'évoquerai dans la suite de cette étude un directeur qui reconnaît lui-même une consommation d'alcool excessive, qu'il relie à son contexte de travail. A ce stade de l'analyse, arrêtons-nous d'abord sur les recettes que proposent les directions d'institution pour encourager leur motivation et celle de leurs équipes et pour répondre au « *défi contemporain, [qui] serait (...) d'apprendre à vivre dans un monde paradoxant* » (Gaulejac et Hanique, 2015, p. 203).

DES RECETTES POUR ENCOURAGER LA MOTIVATION DANS UN CONTEXTE PARADOXANT

AU NIVEAU DES ACTEURS DE TERRAIN

Comme je viens de le constater, les impacts des réformes en général et des coupes budgétaires en particulier ont été importants sur le personnel des institutions. Leur ampleur semble d'ailleurs avoir eu des conséquences sur la motivation des agents de terrain et sur leur recherche de sens. Or, il est frappant de constater qu'aucun des directeurs ayant participé à l'enquête n'aborde la question de la culture et du sens du travail social lorsqu'on les questionne sur les outils qu'ils utilisent pour favoriser la motivation de leur personnel. Un des directeurs reconnaît ainsi « *qu'une réflexion sur cette question manque pour l'heure* » (Intervenant 3, p. 7). Trois directeurs évoquent un turn-over relativement bas pour justifier leur manque d'action dans ce domaine. Peut-être estiment-ils, comme le dit l'un d'eux, que ce faible taux de départs volontaires démontre que ce domaine d'activité « *s'avère passionnant et motivant malgré des conditions très précaires* » (Intervenant 2, p. 6).

Si l'on tente d'interpréter ces propos au travers de la littérature scientifique, il semble bien que le fait de « *travailler pour les autres* » reste une « *dimension centrale de l'activité professionnelle propre aux agents publics* » (Emery & Giaque, 2012, p. 261), mais comme se le demandent les auteurs, « *cette dimension suffit-elle à fonder la motivation au travail dans le secteur public ?* » (Idem, p. 261). Les auteurs évoquent à ce titre la

nécessité de « *trouver un dénominateur commun* » (Emery & Giaque, 2012, p. 251), c'est-à-dire des valeurs « supérieures » auxquelles les salariés peuvent s'identifier. C'est peut-être ce que relève un intervenant lorsqu'il parle de son souhait de « *développer la transversalité pour renforcer la cohésion* » (Intervenant 3, p. 7), en évoquant l'absence de « *wir-Gefühl* »²⁸ au sein de son institution.

Les directeurs reconnaissent les difficultés à favoriser la motivation de leur personnel dans les circonstances actuelles au niveau financier, même si l'un d'entre eux estime offrir de bonnes conditions matérielles de travail (bureaux individuels, salaires au-dessus de la moyenne). C'est pourquoi l'accent est placé prioritairement sur des mesures immatérielles. Ainsi, « *le respect, la façon dont on se parle à l'interne, sont aussi importants et valorisants* » (Intervenant 1, pp. 6-7). « *Partager des moments avec le personnel* » (Idem, p. 7) participe aussi à ces mesures, ce qu'un de ses collègues déclare ne pas avoir pu faire à ce jour, car « *toute son énergie a été accaparée par les relations avec les autorités cantonales* » (Intervenant 3, p. 7). La proximité des directions avec le terrain semble faire partie des priorités de la majorité de mes interlocuteurs, ce qui semble répondre à un des besoins exprimés par notre panel d'agents de terrain.

Ces derniers éléments ont présenté les outils et techniques que les directions d'institution utilisent pour favoriser la motivation de leur personnel, et ils enseignent que la position dans laquelle se trouvent ces directeurs est très instable, puisqu'ils doivent naviguer entre de nombreuses injonctions paradoxantes venues d'en-haut, tout en essayant de répondre aux attentes de sens émergeant du terrain. A ce titre, interrogeons-nous sur les ressources que développent ces directeurs pour supporter ces paradoxes et garder la motivation et l'engagement que tous attendent d'eux.

AU NIVEAU DES DIRECTIONS D'INSTITUTIONS

On le constate à la lecture de ce texte, les directeurs semblent éprouver les mêmes difficultés de compréhension que leurs collaborateurs face à l'abondance d'injonctions paradoxantes à laquelle ils font face, à ceci près que leur position hiérarchique tend à les

²⁸ Sentiment d'appartenance

isoler et, partant, à les fragiliser. Comment gèrent-il la fameuse solitude managériale ? Quelles ressources utilisent-ils pour résister aux paradoxes ?

L'élément qui ressort le plus de ces entretiens – il est cité spontanément par tous les intervenants – est le besoin de multiplier les échanges pour éviter de s'isoler et de perdre le contact avec la réalité du terrain.

L'échange avec des pairs permet « *de réfléchir sur son action, de s'entraider* » (Intervenant 2, p. 6).

L'échange avec des instances supérieures, tels que les comités, les conseils de fondation ou les supérieurs hiérarchiques à l'échelon municipal, est également évoqué à plusieurs reprises, mais une seule fois en tant que ressource véritable. Deux personnes évoquent notamment le frein que peuvent représenter des instances supérieures si les relations sont mauvaises. Un comité peut ainsi être considéré « *comme une instance de plus avec laquelle il faut composer* » (Intervenant 3, p. 7). A ce propos, notons la remarque opposée du directeur jurassien, qui évoque un appui et une assise que le comité lui donne vis-à-vis du personnel. Il estime « *donc particulièrement important de bien choisir les membres du comité* » (Intervenant 6, p. 6), ce que l'AJAM semble avoir réussi, en y réunissant des forces politiques variées, tout en préservant une représentation qui défend la mission de l'institution. Il est intéressant de constater cette dualité entre des directeurs qui considèrent leur comité comme un frein et d'autres qui y voient une ressource. La composition de cette instance s'avère donc d'une grande importance, et les directeurs feront bien d'y consacrer de l'énergie dans la mesure de leurs moyens.

D'autres directeurs évoquent l'importance des **échanges avec les équipes** en charge du terrain, dont la portée est cependant relativisée par le fait que « *tous les thèmes ne [puissent] pas être abordés en équipe* » (Intervenant 2, p. 6). Or, rappelons que l'ingrédient principal d'une bonne coopération sur le terrain, la confiance, s'acquiert en particulier par « une communication honnête » et « une écoute sérieuse » (Dupuy, 2015, p. 141). Nos directeurs, probablement happés par l'urgence, en oublient-ils parfois « d'associer les acteurs à la recherche de solutions » (Idem, p. 141) ?

Deux directeurs font part d'une aide importante dont ils bénéficient, celle d'un **coach personnel**, avec lequel ils peuvent « *échanger au sujet des enjeux stratégiques du moment* » (Intervenant 1, p. 7) et « *se confronter à [leurs] propres contradictions pour prendre de bonnes décisions (...) face à des sujets brûlants* » (Intervenant 6, p. 6). Ce type d'échange est certes proche de celui que la plupart des directeurs exercent avec leurs pairs, mais il ajoute une touche de professionnalisme et de confidentialité qui peut s'avérer être précieuse au niveau stratégique. Cette approche pourrait également permettre de favoriser l'adoption d'une posture réflexive et résistante.

Au **niveau organisationnel**, deux directeurs font part de changements dont ils sont à l'origine et qui ont permis de « *partager la mission* » (intervenant 6, p. 6). La création d'un poste de directeur suppléant peut ainsi combler un vide et permettre de « *ne pas tout avoir sur la tête* », comme l'affirme le même intervenant.

Notons cependant qu'un des directeurs de notre panel reconnaît avec franchise abuser parfois de **l'alcool** pour combattre la solitude managériale dans cette période particulièrement difficile.

On constate ainsi, à l'instar de Gaulejac et Hanique, que les injonctions paradoxantes qui accompagnent les outils de la NGP peuvent certes être « *source d'énergie et de créativité* » pour les uns, mais aussi « *la source d'un mal-être insupportable et la cause de troubles psychosomatiques et psychiques dévastateurs* » (2015, p. 204) pour les autres. Il convient donc de chercher des aides multiples favorisant la prise de décision, peu importe qu'elles soient professionnelles ou qu'elles émanent de pairs, d'instances supérieures ou des équipes de terrain. En effet, « *ne pas pouvoir exprimer les choses entraîne un empêchement au travail, qui peut représenter un risque pour la santé* »²⁹. Cependant, l'échange ne suffit pas lorsque l'on perd le sens de ce que l'on fait ; c'est peut-être ce qui explique les conséquences négatives sur la santé que le travail de direction peut avoir dans les circonstances décrites dans cette étude.

²⁹ J. Libois. Analyse de l'activité professionnelle. Cours. HES-SO, Genève. 28 septembre 2012.

On le comprend à la lecture de ces lignes, chacun de ces directeurs cherche à combattre l'isolement qui le fragilise face aux pouvoirs publics ; pour ce faire, la plupart d'entre eux comprend que « *pour prendre en compte la réalité, on va devoir impliquer le plus d'acteurs possibles dans l'élaboration de la décision* » (Dupuy, 2015, p. 140), car, comme l'affirme l'auteur, « *le dirigeant solitaire est celui qui s'isole de lui-même* » (Idem, p. 140). Ce panel de directeurs démontre à quel point leur fonction les entraîne dans des situations inconfortables, mais aussi la créativité dont ils font preuve pour résister aux paradoxes et défendre la mission de leurs institutions dans un contexte instable.

Le chapitre suivant s'interroge, en prenant pour base les résultats de cette enquête empirique, sur le rôle de nos directeurs d'institution. Une posture qui, comme je l'ai constaté, s'apparente quelque peu à celle d'un équilibriste, cherchant à consolider et à pérenniser sa « petite entreprise » ; ils procèdent en devant ménager les susceptibilités politiques, intégrer des impératifs administratifs et économiques souvent paradoxaux, tout en négociant avec des comités ou des supérieurs hiérarchiques pas toujours acquis à leur vision et en s'assurant la motivation et l'engagement d'équipes de terrain fréquemment à bout de souffle et fragilisées par un contexte politico-économique défavorable. Tentons de comprendre quelles postures il convient d'adopter dans un tel contexte.

QUE FAIRE EN TANT QUE DIRECTEUR D'INSTITUTION ?

Les résultats de cette étude ont mis en évidence un certain nombre d'éléments devant lesquels les directions d'institution doivent se positionner dans le cadre des réformes cantonales.

Pour commencer, elles font face à d'importants paradoxes liés à la mobilisation des outils de la NGP, dont un des plus importants a trait à la dimension culturelle. Ce « choc des cultures », vécu, je l'ai mis en évidence, sur le terrain comme au sein de l'administration cantonale, a entraîné une recherche de sens, de la part des directions comme des acteurs de terrain.

Les coupes budgétaires ont des conséquences culturelles et induisent des problématiques de « sens » au travail. En effet, elles ont entraîné la suppression de prestations aux usagers déjà très limitées et une hausse de la charge de travail sur le terrain ; elles ont par ailleurs fragilisé l'emploi, puisque plusieurs vagues de licenciements ont été lancées par la plupart des directions que nous avons consultées. Ainsi, on a constaté que ces éléments sont à la source d'une certaine forme de démotivation et qu'ils ont produit des attentes diverses de la part des acteurs de terrain envers leur direction.

Le vif encouragement de la concurrence entre institutions par les pouvoirs publics a aussi été à la source d'un besoin d'adaptation et de repositionnement des institutions. Il a favorisé l'économicisation du travail social, dans le sens où chaque institution est entrée en compétition pour répondre aux attentes du canton, dont l'administration reconnaît qu'elles sont principalement d'ordre économique. La concurrence a également poussé une majorité d'institutions à se professionnaliser, que ce soit en entamant des démarches de certification ou en travaillant sur ses processus et sa structure. Ces nouvelles prescriptions se sont ajoutées aux nombreuses directives cantonales que les acteurs de terrain ont dû appliquer. Ces derniers en ont ressenti des impacts négatifs, probablement partiellement liés à la diminution du travail réel en faveur du travail prescrit ; cette évolution des métiers est, elle aussi, à la source d'une recherche de sens

d'une partie importante des acteurs, qui ne sont pas à l'aise avec ce nouveau rôle de simples techniciens appliquant des normes et des directives.

LES LEVIERS POLITIQUES

Cette étude a démontré l'importance majeure des leviers politiques, car l'administration cantonale est loin de pouvoir faire ce qu'elle souhaite ; elle est elle-même tributaire de la direction que lui imposent les instances exécutives et législatives, même si aussi bien l'administration que les agents de terrain ne parviennent pas toujours à percevoir la stratégie mise en œuvre au niveau politique.

A ce propos, il est intéressant de comparer l'attitude du directeur jurassien, très proactif au niveau politique, par rapport à celle de ses homologues bernois, qui sont plus dans la retenue. L'AJAM est ainsi parvenue à recruter des membres de presque tous les partis gouvernementaux au sein de son comité – à l'exception de l'UDC, parti faiblement représenté au parlement cantonal. Ces personnalités politiques doivent y coopérer avec un représentant des ONG locales et un représentant de l'État. Comme le relève le directeur de l'AJAM, cette structure permet « *d'éviter des majorités de blocage, tout en [favorisant] l'émergence du débat* » (Intervenant 6, p. 3). La stratégie mise en place pour former un tel comité a donc apporté une assise à l'institution, puisque des personnalités politiques qui ont validé des démarches au sein du comité peuvent difficilement les remettre en cause à l'échelon cantonal.

Relativisons cependant quelque peu les résultats jurassiens en tenant compte du fait qu'il s'agit d'un petit canton, dans lequel la distance entre le terrain et la politique est moins vaste que dans un grand canton bilingue tel que Berne. Rappelons par ailleurs que le canton du Jura « *se distingue par une relative stabilité de son administration* » (Giauque, Resenterra, Siggen, 2009b, p. 109), ce qui, cela a été démontré, contraste avec les soubresauts auxquels a dû faire face l'administration bernoise dans le domaine de l'asile depuis une quinzaine d'années. Retenons donc de ceci que l'échelle des grandeurs entre Berne et le Jura doit inciter à la prudence en matière de comparaison.

D'autres leviers politiques peuvent être utilisés lorsque le dialogue est difficile. Un des directeurs relève ainsi « *qu'il a fallu une intervention officielle de la ville (...) auprès du*

Conseiller d'État pour que les autorités cantonales renouent le dialogue » (Intervenant 2, p. 2). On peut alors parler d'une véritable « *stratégie de résistance fondée sur l'interpellation directe des élus* » (Lemercier, in Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 101), l'objectif de cette stratégie étant pour les institutions de « *sortir de leur assignation à un rôle de prestataire de service* » (Idem, p. 101), afin d'acquérir celui de partenaire détenteur d'un savoir-faire indispensable.

Les directeurs bernois qui ont participé à mon enquête ont par ailleurs tous été auditionnés par la Commission de haute surveillance du Grand-Conseil bernois (CHS) durant sa phase de consultations. Ils ont ainsi pu mettre en évidence un certain nombre de dysfonctionnements qui ont été repris dans le rapport final de cette commission. Les membres de la CHS ont tenu compte d'une partie des reproches et des revendications émises par les acteurs de terrain dans les recommandations qu'ils ont élaborées à l'attention de la POM. Il est d'ailleurs intéressant de constater que l'administration cantonale estime que ces recommandations « *ont permis au Service des migrations de sortir renforcé face aux politiques : l'accent a été mis sur l'aspect humain, souvent oublié par les dirigeants* » (Intervenant 5, p. 6). Le jeu des alliances paraît subitement plus complexe que de prime abord.

Notons donc à ce propos que, si les directeurs d'institution subissent souvent les contrecoups des évolutions de la NGP, « *ils peuvent aussi les infléchir dans le sens s'une plus grande justice sociale et d'une solidarité étendue* » (Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 240). Ce choix de s'impliquer plus intensivement dans les relations politiques permet aussi d'affiner la stratégie des institutions et de sortir de l'attitude improductive et dangereuse de l'attente et de la réaction. Or, l'étude l'a constaté, la connaissance du terrain peut être considérée comme un moyen efficace face au niveau politique. Il importe donc de ne pas s'en éloigner, afin d'en tirer les éléments qui permettront de défendre les missions institutionnelles.

Dans cette enquête, les acteurs de terrain ont clairement exprimé l'attente d'une plus grande proximité de la part de leur direction. Cette proximité permet au directeur d'acquérir des compétences dont manquent les échelons politiques et de devenir une « *force de propositions* » (Giauque, 2012, p. 38) fondées sur la réalité du terrain.

Cependant, cette proximité exige l'encouragement de « *démarches participatives* » (Idem, p. 35) au sein des institutions, démarches qui vont à l'encontre de la stratégie entreprise par nombre d'institutions, qui se sont récemment fait certifier ou qui sont en passe de le devenir. Notre enquête a démontré que les acteurs de terrain éprouvaient des difficultés face à l'augmentation du travail administratif, due principalement à l'abondance de directives cantonales. Si les institutions y ajoutent les nombreux processus et règles engendrés par les démarches qualité, elles encouragent une dérive des métiers de l'action sociale et leur fait perdre « *de l'espace d'autonomie* » (Bouquet, 2012, p. 56), favorisant ainsi l'émergence d'un véritable « *changement de nature dans le rôle du travailleur social* » (Idem, p. 56). Or, cette évolution des métiers du social est porteuse d'une certaine perte de sens, car « *la loyauté que le travailleur social doit à son employeur peut être en contradiction avec les valeurs et responsabilités du travail social envers les usagers* » (Idem, p. 58). Il s'agit donc de ne pas se tromper dans les valeurs que l'on souhaite transmettre au sein des institutions.

En abordant le thème des valeurs, il est bon de rappeler les résultats de mon questionnaire, qui mettent en évidence un sentiment exprimé par une partie des agents de terrain, d'un véritable décalage entre leurs valeurs et celles de leur institution, décalage considéré encore plus grand avec celles des autorités cantonales. Un des directeurs déclare à ce titre souhaiter encourager les mesures en faveur d'une plus grande cohésion au sein de son institution. Il s'agit probablement de « *favoriser la réflexion collective et la production de sens à tous les échelons* » (Gaulejac et Hanique, 2015, p. 244) ; ainsi, on peut espérer « *réintroduire de la raison face à l'irrationnel* » (Idem, p. 245) et tenter de trouver des moyens de résister aux injonctions paradoxales qui se multiplient. A ce titre, les auteurs estiment qu'il « *convient de partir des nécessités du terrain (...) pour retrouver les liens du sens* » (Idem, p. 245). C'est ce que semble faire un des directeurs, puisqu'il affirme « *qu'une fois par année, une réflexion institutionnelle est engagée sur la mission ; elle permet d'aborder entre autre les thèmes liés à l'éthique* »

(Intervenant 6, p. 4). Il perçoit « *un glissement progressif, d'année en année, poussant à accepter avec le temps ce que l'on n'aurait jamais accepté auparavant (...); d'où l'importance de maintenir des espaces de réflexion [au sein de l'institution]* » (Intervenant 6, p. 4). La nécessité de rester vigilant face aux remises en question des missions par les pouvoirs publics ou par leur administration est donc de rigueur. Ce changement au niveau culturel nécessite un rappel régulier des valeurs et de la mission vis-à-vis du terrain, afin d'éviter que le travailleur social ne se transforme en technicien. Il incombe au directeur de créer les bases d'un « *noyau rassembleur de l'organisation, autour duquel les autres valeurs légitimement présentes dans l'organisation viendront s'articuler* » (Emery & Giaque, 2012, p. 252); ceci est nécessaire pour « *éviter une forme de plurinomie déstabilisatrice pour le personnel* » (Idem, p. 252).

Les dirigeants sont ainsi ramenés « *à la nécessité de dire clairement les comportements qu'ils souhaitent et surtout créer les conditions qui les rendent effectifs* » (Dupuy, 2015, pp. 199-200). La culture visée devrait donc éviter d'être déconnectée du réel pour devenir ce que l'auteur nomme une « *culture du possible* », qui permet aux salariés de « *se sentir en phase avec leur entreprise* » (Idem, p. 201). Il apparaît donc comme une nécessité pour les directions de ne pas se couper du terrain, malgré l'urgence dans laquelle les échéances financières les précipitent.

LE DIRECTEUR D'INSTITUTION – UN COACH POUR LES ACTEURS DE TERRAIN

L'enquête empirique a démontré l'importance d'un échange de qualité avec un coach pour les directeurs d'institutions, au service duquel certains ont recours avec succès. Cependant, le terrain peut aussi bénéficier d'un coaching de qualité pour maintenir sa capacité de réflexion ainsi que sa motivation et son engagement au quotidien ; et qui d'autre que le directeur est en mesure d'endosser cette fonction ?

Pour ce faire, la plupart des directeurs confient « *mettre l'accent sur la formation continue* » (Intervenant 1, p. 6) et sur la mise en place d'un « *cadre de réflexion sur la motivation des employés* » (Intervenant 3, p. 7). Le même directeur évoque son souhait « *de développer la transversalité pour renforcer la cohésion* » (Idem, p. 7). Il semble donc que la création d'espaces de réflexion collective, de prise de distance avec le quotidien et

d'échanges entre les différents sites institutionnels soient considérés comme des leviers d'action permettant aux acteurs de terrain de retrouver du sens dans leur action.

Comme le relèvent Gaulejac & Hanique, il ne s'agit plus pour le directeur d'institution « *d'aider les gens à supporter les paradoxes et à leur enseigner à vivre avec, mais [de] les accompagner pour qu'ils puissent en déceler les causes et s'en dégager* » (2015, p. 244). Le rôle de coach pour les acteurs de terrain, endossé par le directeur d'institution, prend ici tout son sens. Il s'agit bien de créer des espaces de réflexion collective, productrice de sens, dans le but de comprendre les paradoxes imposés au quotidien et de tenter de les dépasser ou d'y résister. Plus que de « diriger » les équipes, il s'agit de les « orienter »³⁰, en rappelant les objectifs et les missions plus que les processus. Les directeurs devraient en effet reprendre leurs activités de gestion des paradoxes liés au terrain. Il s'agit là d'un rôle difficile à endosser en période de coupes budgétaires massives, mais il semble inévitable pour permettre aux acteurs de terrain de résister aux injonctions paradoxales auxquelles ils sont confrontés quotidiennement.

³⁰ D. Giauque. Introduction à la Nouvelle Gestion Publique. Cours. HES-SO, Lausanne. 11 décembre 2012

CONCLUSION

Les outils issus des principes de la nouvelle gestion publique ont un impact important sur les acteurs de terrain, que ce soit au niveau du travail social ou à celui des directions. Une analyse du contexte politique, social et économique bernois, dans lequel le domaine de l'asile évolue, a été élaborée dans la première partie de cette étude. La littérature scientifique a quant à elle permis de préciser les paradoxes engendrés par l'utilisation généralisée des principes de la NGP, paradoxes ressentis non seulement au niveau du terrain, mais aussi à celui de l'administration cantonale, à la fois actrice et victime d'un système que le canton de Berne a choisi d'adopter de manière pionnière en Suisse. Dans un second temps, la recherche empirique a mis en évidence les impacts importants que ressentent aussi bien les agents de terrain que leurs directions.

Les impacts des réformes cantonales se situent à différents niveaux. La démarche empirique semble confirmer l'hypothèse de cette étude, qui supposait que la stratégie politique à l'origine du transfert de compétences pour le domaine de l'asile entre la SAP et la POM en avait sous-estimé les conséquences au niveau culturel. Cet événement était supposé passer inaperçu et n'apporter que des avantages, si l'on se réfère à l'avis de ses partisans de l'époque. Or, douze ans plus tard, un accord semble émerger entre l'administration cantonale, les directions d'institutions et les acteurs de terrain, pour estimer que cet aspect n'a pas été suffisamment pris en compte et qu'il a engendré de nombreux dysfonctionnements. Un des impacts majeurs des réformes cantonales semble donc s'approcher de ce que l'on peut appeler un choc culturel. Au niveau administratif, on a demandé à des personnes qui avaient jusque-là été chargées d'activités liées à la sécurité et à la police de se préoccuper de questions en lien avec l'action sociale. De l'autre côté, des personnes qui étaient actives dans l'action sociale ont été confrontées à de nouvelles approches sécuritaires.

Quant aux acteurs de terrain, leur expertise s'est noyée dans un océan de prescriptions, ce qui a semble avoir engendré une méfiance réciproque et une évolution des métiers de l'action sociale, le tout produisant une perte de sens démotivante. Cet impact-ci est également lié à l'économicisation de l'action sociale engendrée par les réformes cantonales, dont la finalité première, comme le reconnaît l'administration, est de

diminuer sensiblement les dépenses. L'enquête empirique démontre l'attachement de la majorité des acteurs de terrain aux valeurs du service public ; or, la diminution de la qualité des prestations qu'ils constatent en démotive un grand nombre. C'est pourquoi cette étude met en évidence un rôle important que le directeur d'institution devrait endosser, celui de coach pour les acteurs de terrain. Il ne s'agit cependant pas de simplement accompagner le changement, mais bien de « sortir de la paresse managériale dominante » (Dupuy, 2015, p. 171) pour permettre aux équipes d'acquérir une pratique réflexive collective ; seule cette pratique va éventuellement permettre à tous de mettre des mots sur injonctions paradoxales qui leur sont imposées, de les analyser et, si nécessaire, d'y résister de manière créative.

L'étude a également démontré que la complexité du contexte dans lequel les directeurs d'institutions évoluent leur fait partiellement perdre le lien important qu'ils ont avec le terrain, car nombre d'entre eux doivent consacrer tellement de temps et d'énergie à combattre pour assurer la pérennité de leur institution qu'ils n'ont plus guère les capacités de s'enrichir du savoir-faire de terrain. Or, un des rôles importants du directeur consiste justement à légitimer le travail social envers les pouvoirs publics, et ceci ne peut se faire qu'en partant des réalités et des nécessités du terrain.

Notons que l'urgence dans laquelle la gouvernance de l'asile plonge les directions d'institutions est fortement accentuée par un autre impact important, celui qu'engendrent les pouvoirs publics en encourageant la concurrence. L'étude a souligné que ce système favorise les grandes institutions face aux petites, et les organisations à but lucratif face aux institutions sans but lucratif, qui n'ont parfois pas la flexibilité nécessaire pour jouer à égalité le jeu d'une concurrence débridée. Cette concurrence provoque l'émergence d'un véritable « *égoïsme institutionnel* » (Emery & Giaucque, 2005, p. 131), qui s'avère destructeur. L'étude empirique semble montrer que de nombreux agents de terrain attendent une stratégie proactive de la part de leur direction, et même un certain lobbying. Le jeu de la concurrence empêche en effet nos directeurs de se regrouper, alors qu'une action commune au niveau politique pourrait avoir un poids important, comme le démontre un exemple certes éloigné, mais pertinent, cité par Élise Lemerrier : « *Paradoxalement, c'est chez leurs adversaires d'antan que les acteurs associatifs ont trouvé les ressources pour se repositionner sur le terrain du dialogue*

politique : les associations avec lesquelles elles ont été mises en concurrence et les élus de leur territoire » (in Bellot, Bresson, Jetté, 2013, p. 103). La haute fonctionnaire qui a confié ses impressions dans le cadre de cette étude ne dit d'ailleurs pas le contraire, lorsqu'elle estime que *« si les institutions refusaient de continuer à exercer un mandat en raison des conditions financières trop restrictives imposées par le canton, elles forceraient le canton à trouver des solutions et à se saisir lui-même de cette mission »* (Intervenant 5, p. 6). Une telle stratégie n'est certes pas sans risque pour les directions d'institutions concernées ; elle permettrait cependant de remettre les fondements du travail social sur le terrain politique. Dans ce contexte, notons que les institutions étudiées ne sont pas fédérées et ne font partie d'aucune association faîtière qui pourrait défendre leurs intérêts. Quel que soit le chemin que les directions d'institutions choisiront de suivre, leur succès sera d'autant plus grand qu'elles auront su se positionner stratégiquement de façon crédible face aux décideurs politiques et à l'administration.

A ce stade de la conclusion, arrêtons-nous brièvement sur les limites auxquelles cette étude a été confrontée, et qui en diminuent quelque peu la portée, tout en ouvrant la voie à de nouvelles perspectives de recherche. Elles se situent principalement à quatre échelons. Le niveau politique n'a pas pu être abordé dans l'enquête empirique, qui se concentre sur les points de vue de l'administration et du terrain. De même, l'étude s'est concentrée sur le niveau cantonal et n'a ainsi pas suffisamment pu aborder la question sous l'angle plus large de la Confédération. L'enquête s'est par ailleurs limitée à questionner les agents de terrain d'une seule institution du canton de Berne, et ce pour des raisons liées à la concurrence exacerbée. Pour terminer, l'étude se focalise sur les perceptions des acteurs de terrain et des cadres administratifs, mais n'a pas pu donner la parole aux usagers, qui, pourtant, sont au centre des missions institutionnelles et subissent aussi les contrecoups de décisions qu'ils ne contrôlent pas.

Certains acteurs importants du domaine de l'asile bernois n'ont, soit pas été sollicités, soit pas souhaité participer à cette enquête. Il aurait certainement été intéressant d'obtenir les confidences du directeur d'ORS AG, l'entreprise à but lucratif qui entre en concurrence avec les œuvres d'entraide dans le domaine de l'asile. Ses perceptions auraient pu être confrontées à celles des autres directeurs pour affiner les résultats de l'étude. De la même façon, l'étude aborde son questionnement empirique sous l'angle

des acteurs de terrain et à l'échelon administratif. Elle fait donc délibérément l'impasse sur le niveau politique, puisque le Conseiller d'État en charge de la direction de la police et des affaires militaires n'a pas été sollicité. Ce choix s'explique par mon double rôle d'acteur de terrain et de chercheur ; aborder la problématique sous un angle politique aurait pu être source de malentendus et de manque de neutralité. Par conséquent, il serait certainement instructif de poursuivre la réflexion que cette étude a entamée en l'éclairant au niveau politique.

De la même manière, le cadre relativement restreint de ce mémoire ne permettait pas d'aborder la question des impacts des réformes en matière d'asile au niveau national. Or, c'est pourtant bien à la Confédération qu'il incombe d'élaborer des stratégies dans ce domaine, ce dont elle s'acquitte actuellement par la mise en place de nombreux centres d'accueil fédéraux, qui devraient supplanter les foyers d'accueil cantonaux à l'horizon de 2018. Cette stratégie provoque déjà des impacts, de part l'incertitude qu'elle génère sur l'avenir des institutions partenaires mandatées actuellement par les cantons. La concurrence générée autour de la future gestion des nouveaux centres fédéraux risque de provoquer l'émergence de nouveaux paradoxes, auxquels les acteurs de terrain devront faire face. Ainsi, la limite cantonale que s'est imposée cette étude permet-elle d'ouvrir la voie à de futures recherches de plus grande ampleur au niveau national.

Une des faiblesses de l'étude a par ailleurs trait à l'échantillon sur lequel elle se base pour le questionnaire quantitatif. Pour des raisons à la fois de temps et d'échelle, l'enquête se base sur les perceptions des employés d'une seule institution. Par ailleurs, la concurrence qui règne actuellement entre les institutions et la méfiance qu'elle peut engendrer m'a contraint à éviter de sortir de mon institution. C'est pourquoi il serait certainement intéressant, dans le cadre d'une recherche plus large, d'inclure un panel plus important comme base de recherche, afin de rendre les données plus extrapolables.

Un dernier échelon a été délibérément mis de côté dans l'enquête empirique, et ce pour des raisons de cohérence, il s'agit de celui des usagers. En incluant les usagers dans la recherche, l'étude aurait dépassé le cadre de cette maîtrise postgrade, qui est centrée sur les problématiques vécues par les directions d'institutions. Dans le cadre d'une autre enquête, il serait cependant utile d'aborder la question des impacts des politiques

publiques sur les demandeurs d'asile eux-mêmes, qui subissent les contrôles accrus instaurés par l'État ainsi que les conséquences des coupes budgétaires sans avoir la possibilité de les contester. Ainsi, comme je l'ai mis en évidence, les demandeurs d'asile sont-ils « punis » si leurs prédécesseurs, les réfugiés statutaires, s'incèrent mal dans le marché de l'emploi.

L'enquête a par ailleurs soulevé de nouvelles questions, auxquelles il n'a pas été possible de répondre. Celles relatives à l'éthique paraissent brûlantes et mériteraient d'être analysées de manière plus approfondie au niveau empirique. En effet, le « *risque de glissement progressif, d'année en année, poussant à accepter avec le temps ce que l'on n'aurait jamais accepté auparavant* » (Intervenant 6, p. 4) est réel. Une réponse à ces questions semble bien être la même que celle qui a trait à la recherche de sens des acteurs de terrain. Il incombe au directeur de constamment rappeler les missions de l'institution et de « *créer les conditions de l'échange, de la confrontation des analyses et des pratiques* » (Bouquet, 2012, p. 178). Ainsi, malgré l'urgence liée à la pérennisation des institutions, les directions sont appelées à endosser ce rôle délicat de coach des acteurs de terrain, afin de leur permettre de prendre le recul nécessaire face aux injonctions paradoxales qu'ils subissent d'une part, et de relayer les besoins émanant du terrain au niveau administratif et politique d'autre part.

DÉCLARATION

Je soussigné, Daniel Bernasconi, déclare avoir mené seul cette étude, placée sous la direction du professeur David Giaque. Toutes les sources auxquelles j'ai eu recours ont été mentionnées dans le texte et ont été référencées dans la bibliographie selon les codes de l'APA – American Psychological Association.

ANNEXES

CANEVAS D'ENTRETIENS - DIRECTEURS D'INSTITUTIONS DU CANTON DE BERNE

Organisation préalable :

Le canevas ci-dessous a été traduit en allemand, tous les directeurs d'institutions bernoises étant de langue maternelle allemande. Le texte en langue française a été quelque peu remanié pour l'entretien qui s'est déroulé avec le directeur évoluant dans le canton du Jura

Les personnes sélectionnées ont été contactées préalablement par courrier électronique ; l'objet de mon étude leur a été brièvement évoqué :

Dans le canton de Berne, un changement de direction a eu lieu il y a une dizaine d'années – le domaine de l'asile passant de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à celle de la police et des affaires militaires (POM). Depuis lors, les institutions partenaires du canton ont vécu passablement de changements à des niveaux divers : stratégique, législatif, financier, organisationnel.

Dans ce contexte, l'étude que je mène dans le cadre de ma formation a pour but de se pencher sur les impacts de la gestion publique sur les institutions partenaires du canton et sur leurs directions.

Le changement de direction au sein des pouvoirs publics a-t-il entraîné un changement idéologique ; les missions et les valeurs institutionnelles ont-elles été impactées ? Comment les directeurs d'institutions gèrent-ils les enjeux liés aux contrats de prestation qui les lient au canton ? Comment l'administration cantonale aborde le contrat de prestation dans le cadre de sa relation avec ses partenaires ? Cette relation contractuelle et la concurrence qu'elle crée a-t-elle un impact sur l'éthique institutionnelle ?

Que peuvent entreprendre les directions d'institutions pour défendre leur mission et leurs collaborateurs face aux impératifs de l'État ? Comment leur stratégie a-t-elle évolué dans ce contexte mouvant ?

Introduction de l'entretien :

- 1) Remerciements d'avoir accepté cette entrevue
- 2) Brève présentation de mon parcours et de ma démarche liée à l'élaboration d'un travail de master postgrade
- 3) Rappel de l'objet principal de l'étude
- 4) Préciser la durée de l'entretien
- 5) Définir les modalités d'enregistrement de l'entretien
- 6) Préciser comment les résultats de l'entretien seront exploités et aborder la question de la confidentialité

Entretien semi-dirigé :

1^{ère} question :

Comment évaluez-vous l'évolution des rapports entretenus entre votre institution et la POM ces dernières années ?

2^e question :

- a) Comment analysez-vous l'évolution de la stratégie cantonale en matière d'asile ?
- b) Votre stratégie institutionnelle a-t-elle évolué parallèlement ?
- c) Les valeurs de votre institution ont-elles évolué parallèlement ?

3^e question :

Quels sont les impacts des réformes cantonales sur votre activité de directeur d'institution ?

4^e question :

Comment vous positionnez-vous face à la situation de concurrence engendrée par la négociation annuelle des contrats de prestations et par l'attribution sur appel d'offre de la gestion des nouveaux foyers ?

Quelle est votre marge de manœuvre lors de la négociation de ces contrats ?

Opportunités ?

Menaces ?

5^e question :

L'éthique du travail social est-elle, selon vous, remise en cause par les réformes cantonales dans le domaine de l'asile ?

Qu'en est-il des coupes budgétaires ?

6^e question :

a) Quels impacts les coupes budgétaires cantonales ont-elles eu sur votre institution ?

- 1) management ?
- 2) organisation ?

b) Quelles sont les mesures que vous avez prises afin de permettre sa pérennité ?

- 1) Concernant le personnel
- 2) Concernant les usagers

7^e question :

Quels sont les outils que vous utilisez pour garder la motivation du personnel de votre institution ?

8^e question :

- a) En tant que directeur d'institution, quelles sont les ressources qui vous sont nécessaires pour traverser les difficultés actuelles ?
- b) Comment combattez-vous ce que l'on nomme la « solitude du directeur » ?

9^e question :

Comment voyez-vous votre institution en particulier et le domaine de l'asile dans le canton de Berne en général en 2018 ?

Fin de l'entretien :

- 1) Remerciements
- 2) Demande de retour sur le déroulement de l'entretien
- 3) Demande de disponibilité à répondre à des questions complémentaires par la suite

Frage 1:

Wie schätzen Sie die Entwicklungen der Beziehungen zwischen der POM und den Partnerorganisationen im Asylbereich in den letzten Jahren ein?

Frage 2:

Wie analysieren Sie die Entwicklung der kantonalen Asylstrategie seit 2003?

Frage 3:

Sie unterschreiben jedes Jahr Leistungsverträge mit den Partnerorganisationen. Was sind, Ihrer Meinung nach, ihre positiven und negativen Aspekte?

Frage 4:

Wie stellen Sie eine ethische Überlegung mit einem Entscheid (Reformen und Sparmassnahmen) zusammen, die grosse Sparmassnahmen bei den Partnerorganisationen verursacht?

Frage 5:

Wie organisieren Sie Ihre Kommunikation gegenüber den Partnerorganisationen, um die kantonalen Reformen und Sparmassnahmen umzusetzen.

Frage 6:

a) Was für Auswirkungen, denken Sie, haben die kantonalen Sparmassnahmen auf die Partnerorganisationen?

- 1) Management
- 2) Struktur/Personal
- 3) Klientel

Frage 7:

a) Was für Ressourcen benötigen Sie als LeiterIn des Migrationsdienstes, um die aktuellen Schwierigkeiten zu bewältigen?

b) Wie gehen Sie das berühmte « Einsam an der Spitze »-Syndrom an?

Frage 8:

Wie sehen Sie den Asylbereich im Kanton Bern im Jahre 2018?

QUESTIONNAIRE - IMPACTS DES RÉFORMES CANTONALES SUR LE TERRAIN

Organisation préalable :

Ce questionnaire a été transmis par courrier à l'ensemble des employés d'ABR –Asile Bienne et Région, de façon à toucher tous les acteurs du terrain ; l'objet de mon étude y était brièvement évoqué :

Dans le canton de Berne, un changement de direction a eu lieu il y a une dizaine d'années – le domaine de l'asile passant de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à celle de la police et des affaires militaires (POM). Depuis lors, les institutions partenaires du canton ont vécu passablement de changements à des niveaux divers : stratégique, législatif, financier, organisationnel.

Dans ce contexte, l'étude que je mène dans le cadre de ma formation a pour but de se pencher sur les impacts de la gestion publique sur les institutions partenaires du canton et sur leurs directions.

Le changement de direction au sein des pouvoirs publics a-t-il entraîné un changement idéologique ; les missions et les valeurs institutionnelles ont-elles été impactées ? Comment les directeurs d'institutions gèrent-ils les enjeux liés aux contrats de prestation qui les lient au canton ? Comment l'administration cantonale aborde le contrat de prestation dans le cadre de sa relation avec ses partenaires ? Cette relation contractuelle et la concurrence qu'elle crée a-t-elle un impact sur l'éthique institutionnelle ?

Que peuvent entreprendre les directions d'institutions pour défendre leur mission et leurs collaborateurs face aux impératifs de l'État ? Comment leur stratégie a-t-elle évolué dans ce contexte mouvant ?

Précisions importantes :

Remerciements d'accepter de répondre à ces quelques questions

Préciser comment les résultats de l'entretien seront exploités et aborder la question de la confidentialité :

- a) les questionnaires ne seront pas nominatifs
- b) seul le site sur lequel travaille la personne sera mentionné
- c) aucune donnée spécifique ne sera transmise à la direction.

Questionnaire :

1^{ère} question :

a) **Comment percevez-vous l'évolution de la politique cantonale en matière d'asile ?**

b) **Le canton de Berne a-t-il une stratégie pour le domaine de l'asile ?**

☐ oui ☐ non ☐ ne sait pas

2^e question :

Quels impacts les réformes et les nouvelles directives cantonales ont-elles eu sur votre activité quotidienne ?

Au niveau de la charge de travail en général ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

Au niveau du temps consacré aux usagers ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

Au niveau de la charge administrative ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

Au niveau des relations avec vos collègues ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

Au niveau des relations avec vos supérieurs hiérarchiques ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

3^e question :

a) **Comment évaluez-vous l'augmentation des exigences de contrôle des usagers de la part des autorités cantonales ?**

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

b) Comment évaluez-vous l'augmentation du contrôle de votre propre travail par les autorités cantonales ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

c) Quel est l'impact de ces réformes sur votre éthique de travail ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

d) Selon vous, ces réformes ont-elles eu un impact sur les valeurs défendues par ABR – Asile Bienne et Région ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

e) Ces réformes ont-elles eu un impact sur vos propres valeurs ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

f) Avez-vous le sentiment d'un décalage entre les valeurs défendues par les autorités cantonales et les vôtres ?

☐ oui, un grand décalage ☐ oui, un léger décalage

☐ non, pas vraiment de décalage ☐ non, aucun décalage

☐ ne sait pas

4^e question :

a) Quels impacts les coupes budgétaires cantonales et leur application sur le terrain par ABR ont-elles eu sur votre activité quotidienne ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

b) Selon vous, comment la qualité des prestations aux usagers a-t-elle évolué suite à ces coupes budgétaires :

☐ elle a augmenté ☐ elle est restée identique ☐ elle a diminué

☐ ne sait pas

c) Quel est l'impact des coupes budgétaires sur votre éthique de travail ?

☐ positif ☐ neutre ☐ négatif ☐ ne sait pas

5^e question :

Aujourd'hui, quel est le niveau de votre motivation au travail, sur une échelle de 1 à 10 ? 1 signifiant une motivation inexistante et 10 une motivation maximale. Entourez le chiffre correspondant.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Il y a cinq ans, quel était le niveau de votre motivation au travail, sur la même échelle ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

6^e question :

Sur une échelle de 1 à 10, êtes-vous satisfait de vos conditions de travail ? 1 signifiant une insatisfaction totale et 10 une satisfaction complète. Entourez le chiffre correspondant.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Il y a cinq ans, quel était le niveau de votre satisfaction lié à vos conditions de travail, sur la même échelle ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

7^e question :

a) Estimez-vous que votre travail est reconnu à sa juste valeur par les pouvoirs publics cantonaux (POM – SEMI) ?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> totalement reconnu | <input type="checkbox"/> plutôt reconnu |
| <input type="checkbox"/> plutôt pas reconnu | <input type="checkbox"/> pas reconnu du tout |
| <input type="checkbox"/> ne sait pas | |

b) Par rapport à il y 5 ans, la reconnaissance de votre travail par les pouvoirs publics :

- | | | | |
|-------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> a augmenté | <input type="checkbox"/> est restée identique | <input type="checkbox"/> a diminué | <input type="checkbox"/> ne sait pas |
|-------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------------|

8^e question :

a) Estimez-vous que votre travail est reconnu à sa juste valeur par la direction d'ABR – Asile Bienne et Région ?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> totalement reconnu | <input type="checkbox"/> plutôt reconnu |
| <input type="checkbox"/> plutôt pas reconnu | <input type="checkbox"/> pas reconnu du tout |

☐ ne sait pas

b) Par rapport à il y a 5 ans, la reconnaissance de votre travail par la direction d'ABR :

☐ a augmenté ☐ est restée identique ☐ a diminué ☐ ne sait pas

9^e question :

Qu'attendez-vous de la direction d'ABR pour améliorer les conditions de travail ?

10^e question :

Ces derniers mois, avez-vous déjà pensé à quitter votre poste ?

☐ oui, souvent ☐ oui, parfois ☐ non, jamais ☐ ne sait pas

11^e question :

Comment voyez-vous ABR en particulier et le domaine de l'asile dans le canton de Berne en général en 2018 (une seule réponse possible)?

☐ **Scénario 1 :**

Peu ou pas de changements avec la situation actuelle. Le canton continue de mandater ABR pour l'accompagnement et l'hébergement des demandeurs d'asile et des personnes admises provisoirement dans notre région.

☐ **Scénario 2:**

Le canton a mandaté une autre institution en remplacement d'ABR. ABR est dissoute.

☐ **Scénario 3 :**

Le canton a mandaté ABR (seule ou avec une autre institution) pour accompagner et héberger les demandeurs d'asile et les personnes admises provisoirement dans tout le canton.

☐ **Scénario 4 :**

ABR continue d'être active dans le domaine de l'asile, mais a élargi son rayon de compétences. Elle accompagne d'autres catégories de migrants.

☐ **Scénario 5 :**

C'est la Confédération qui gère désormais le domaine de l'asile et qui mandate des institutions pour le travail de terrain. ABR a gagné un appel d'offre et continue d'exercer ses activités.

☐ **Scénario 6 :**

C'est la Confédération qui gère désormais le domaine de l'asile et qui mandate des institutions pour le travail de terrain. ABR a perdu un appel d'offre et a cessé ses activités.

☐ **Scénario 7 :**

Autre scénario :

12^e question :

Où vous voyez-vous personnellement en 2018 ?

- ☐ Au même poste chez ABR ☐ Dans un autre poste chez ABR
☐ Chez un autre employeur, mais toujours dans le même domaine d'activité
☐ Dans un autre domaine d'activité
☐ Au chômage ☐ A la retraite ☐ Autre : ☐ Ne sait pas

Informations personnelles :

- ☐ homme ☐ femme

En poste depuis : ☐ moins d'un an ☐ 1-4 ans ☐ plus de 4 ans

Domaine d'activité :

- ☐ action sociale
☐ veilles
☐ administration
☐ autre :

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIES

- BELLOT, C., BRESSON, M., JETTÉ, C. (Dir.) (2013). *Le travail social et la nouvelle gestion publique*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- BOUQUET, B. (2012). *Éthique et travail social. Une recherche de sens*. Paris : Dunod.
- DE GAULEJAC, V. & HANNIQUE, F. (2015). *Le capitalisme paradoxant. Un système qui rend fou*. Paris : Seuil.
- DUPUY, F. (2015). *La faillite de la pensée managériale. Lost in management 2*. Paris : Seuil.
- DVORAK, A. & RUFLIN, R. (2012). *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden*. Bern : Haupt Verlag.
- EMERY, Y. & GIAUQUE, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris : L'Harmattan.
- EMERY, Y. & GIAUQUE, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- GIAUQUE, D. (2003). *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris : L'Harmattan.
- GIAUQUE, D. & EMERY, Y. (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

- GUTTMANN, S. (2014). *L'envers du décor. Petite contribution à l'histoire de l'asile en Suisse*. Villars-sur-Glâne : Éditions Dits & Non-Dits.
- KEVASSAY, S. (2013). *Mémoire de recherche en travail social*. Paris : Vuibert.
- ION, J. et al. (2005). *Le travail social en débat(s)*. Paris : La Découverte.
- LEBARON, F., GAUBERT, C., POULY, M.-P. (2013). *Sociologie*. Paris : Dunod.

COURS ET CONFÉRENCES

- BEER, C. (2014). *Conférence du 19 novembre 2014*. (Module Management stratégique). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BONVIN, J.-M. (2012). *Politiques sociales* (Module Contextes socio-sanitaires et politiques). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BORTER, S. (2014). *Stratégies de communication* (Module Management stratégique). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BREVIGLIERI, M. (2013). *Savoirs éthiques de la direction* (Module Prestations aux usagers). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BREVIGLIERI, M. (2014). *Accompagnement et réalisation du travail de master* (Module Travail de master). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.

- BREVIGLIERI, M. (2015). *Anthropologie de l'utilisateur du point de vue de l'institution* (Module Maîtrise des compétences professionnelles de direction). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BREVIGLIERI, M., KOLLY OTTIGER, I., PRATS, V., STRAUB, T. (2014). *Visions stratégiques* (Module Management stratégique). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- BRODIER, J.-E. & KAEHR SERRA, C. (2014). *Innovation et changement* (Module Management stratégique). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- GIAUQUE, D. (2012). *Introduction à la nouvelle gestion publique* (Module Contextes socio-sanitaires et politiques). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- LIBOIS, J. (2012). *Analyse de l'activité* (Module Construction d'une identité professionnelle). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- STRAUB, T. (2014). *Analyse stratégique* (Module Management stratégique). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- STRAUB, T. (2014). *Système de management* (Module Management et pilotage). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.
- TAFFERANT, N. (2014). *Méthodologie du travail de master* (Module Projet institutionnel). Lausanne : HES-SO, Haute école de Suisse occidentale, HETS&Sa-EESP.

ARTICLES ET PÉRIODIQUES SCIENTIFIQUES

- EMERY, Y. & GIAUQUE, D. (2001). Nouvelle gestion publique, contrats de prestations et mécanismes d'incitations financières. Pratiques et problèmes rencontrés en Suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (vo. 67, n° 1, pp. 171-194).
- GIAUQUE, D., RESENTERRA, F., SIGGEN, M. (2009a). Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (vol. n° 75, pp. 757-781). Récupéré le 20 septembre 2014 de <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2009-4-page757.htm>
- GIAUQUE, D. (2009). Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture « institutionnelle ». *Revue française d'administration publique*, (vol. n° 130, pp. 383-394). Récupéré le 20 septembre 2014 de <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-2-page-383.htm>
- GIAUQUE, D. (2003). Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle. La bureaucratie libérale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (vol. 69, n° 4, pp. 663-692).
- GIAUQUE, D., RESENTERRA, F., SIGGEN, M. (2009b). La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics : complémentarités ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisses. *Télescope*, (vol. 15, n° 1, pp. 103-117).
- MAESSCHALCK, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics : Towards a Theory. *Public Administration*, (vol. 82, pp. 465-489).
- VARONE, F. & BONVIN, J.-M. (eds.) (2004). Regards croisés sur la Nouvelle Gestion Publique. *Les politiques sociales*, (vol. 1-2, pp. 4-17).

AUTRES ARTICLES PÉRIODIQUES

- Augenhauf (2014). *Augen auf-Bulletin*, n° 81. Récupéré le 22 septembre 2014 de <http://www.augen auf.ch/bulletin.html?view=document&id=110>
- Kollbrunner, T. (2013a, 6 avril). Im Alleingang schafft es der Kanton nicht. *Der Bund*. Récupéré de <http://www.derbund.ch/bern/kanton/Leitartikel-Im-Alleingang-schafft-es-der-Kanton-nicht/story/23260304>
- Kollbrunner, T. (2013b 4 décembre). Migrationsdienst kürzt Beiträge an Betreiber der Asylzentren. *Der Bund*. Récupéré le 22 septembre 2014 de <http://www.derbund.ch/bern/kanton/Migrationsdienst-kuerzt-Beitraege-an-Betreiber-der-Asylzentren/story/25125262>
- Moser, C. (2012, 4 décembre). Das Geschäft mit dem Versagen der Politik. , *Infosperber*. Récupéré le 13 octobre 2014 de <http://www.infosperber.ch/Politik/Das-Geschäft-mit-dem-Versagen-der-Politik>
- Solidarité dans frontières (2014). *Bulletin*, n° 1. Récupéré le 22 septembre 2014 de http://www.sosf.ch/cms/upload/pdf/SOSF_bulletin_1-14_FR_A4.pdf
- Sommer, A. (2014, 10 mars). Berner Asylwesen wird wirtschaftlicher. *Berner Zeitung*. Récupéré le 13 octobre 2014 de <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Berner-Asylwesen-wird-wirtschaftlicher/story/20583507>

RAPPORTS ET BASES LÉGALES

- Amnesty International (2012). *Politique suisse d'asile. La position d'Amnesty International*, récupéré le 3 mars 2015 de <http://www.amnesty.ch/fr/themes/asile-migration/asile-en-suisse/politique-d->

asile-la-position-d-amnesty-international/politique-suisse-d2019asile-la-position-d2019amnesty-international-5-pages

- Commission de haute surveillance du Grand Conseil du canton de Berne (CHS), (2014). *L'asile dans le canton de Berne – Analyse de la Commission de haute surveillance*. Rapport du 25 février 2014. Récupéré le 10 février 2015 de <http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/fr/2014/02/2014-02-28-bericht-asylwesen-oak-fr.pdf>
- Communiqué de presse du canton de Berne du 24 septembre 2002. *Künftige Organisation des Asylwesens im Kanton Bern*. Récupéré le 13 octobre 2014 de <http://www.be.ch/web/kanton-mediencenter-mm-detail?id=4531>
- Communiqué de presse du canton de Berne du 7 mai 2003. *Für die Zusammenfassung des Asylbereichs bei einer Direktion*. Récupéré le 13 octobre 2014 de <http://www.be.ch/web/kanton-mediencenter-mm-detail?id=4994&linkName=F%26uuml%3Br%20Zusammenfassung%20des%20Asylbereichs%20bei%20einer%20Direktion>
- Conseil Fédéral (2009). *Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB 2009)*. Berne : Conseil Fédéral. Récupéré le 5 mars 2015 de <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17279.pdf>
- *Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst)* ; RS 101. Récupéré le 4 mars 2015 de <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>
- Grand Conseil du canton de Berne (2013, 24 janvier), Motion n° 194-2012, Wortlautdokument. *Professionalisme et qualité de la prise en charge des requérants d'asile : renforcer la concurrence*. Récupéré le 3 mars 2015 de <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/7249>

[d4bb77e84e98bfa6a141528a1398-332/7/PDF/2012.1171-Vorstossantwort-F-58376.pdf](https://www.sta.be.ch/belex/f/1/122_2010000/142.312.pdf)

- Grünes Bündnis Bern (2012). *Stellungnahme des Grünen Bündnis zum kantonalen Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz) ; Änderung (Umsetzung Motion Käser)*. Prise de position du 16 décembre 2002. Récupéré le 13 octobre 2014 de <http://archiv.gbbern.ch/gb.positionen/vernehmlass/2002/v-og.htm>
- *Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) ; RS 122.20*. Récupéré le 4 mars 2015 de https://www.sta.be.ch/belex/f/1/122_20.html
- *Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) ; RS 142.31*. Récupéré le 4 mars 2015 de <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/index.html>
- *Ordonnance 2 sur l'asile du 11 août 1999 (OA 2), (état le 1^{er} février 2014) ; RS 142.312*. Récupéré le 3 mars 2015 de <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994777/201402010000/142.312.pdf>
- *Ordonnance du 14 octobre 2009 portant sur l'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE) ; RS 122.201*. Récupéré le 4 mars 2015 de https://www.sta.be.ch/belex/f/1/122_201.html
- *Ordonnance de direction du 29 avril 2010 sur le calcul de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile ; ROB 15-6*. Récupéré le 4 mars 2015 de https://www.sta.be.ch/belex/f/ROB-pdf/ROB_15-6.pdf